Chambre régionale des comptes
Bourgogne-Franche-Comté

# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

# AUDIT FLASH – ASSURABILITE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

28-30, rue Pasteur - CS 71199 - 21011 DIJON Cedex – Téléphone : 03 80 67 41 50
bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr - Site Internet : https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte

# TABLE DES MATIÈRES

**SYNTHÈSE.....5**

**INTRODUCTION.....8**

1 UNE ASSURANCE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN CRISE.....9

1.1 L'assurance des collectivités territoriales : de quoi parle-t-on ?.....9

1.1.1 Peu d'obligation de s'assurer, mais une couverture des risques, indispensable au fonctionnement des collectivités.....9

1.1.2 Le régime juridique spécifique des contrats d'assurance des collectivités.....10

1.1.3 Les acteurs du marché de l'assurance aux collectivités territoriales.....12

1.2 Une situation de crise aux causes essentiellement extérieures aux collectivités.....14

1.2.1 L'année 2023 marque une rupture pour l'assurance des collectivités territoriales.....14

1.2.2 Une crise aux causes multiples.....15

1.2.2.1 Un marché de niche pour les assureurs, très concentré, déstabilisé par les difficultés financières d'un acteur historique.....15

1.2.2.2 Des risques en évolution, dont la probabilité de survenance augmente.....16

2 L'IMPACT DE CETTE SITUATION DE CRISE SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....18

2.1 Une forte augmentation des tarifs aggravée par le durcissement des conditions contractuelles.....18

2.1.1 Une hausse des dépenses d'assurance tempérée par leur poids dans les budgets locaux.....18

2.1.1.1 Une forte augmentation des primes d'assurance, souvent sans lien avec l'évolution de la sinistralité.....18

2.1.1.2 Une part des primes d'assurances qui reste modérée dans les budgets locaux.....20

2.1.2 Un durcissement des conditions de garanties, facteur de vulnérabilité pour les collectivités.....21

2.1.2.1 La hausse des franchises et le plafonnement des indemnisations des sinistres.....21

2.1.2.2 La multiplication des exclusions et des réserves.....23

2.1.2.3 L'introduction de clauses de prévention limitant le montant des indemnités.....24

2.2 Un impact différencié selon les risques assurés.....25

2.2.1 Des difficultés qui se concentrent sur l'assurance dommage aux biens.....25

2.2.2 Une assurance statutaire coûteuse, réinterrogée par les collectivités.....28

2.2.3 Une assurance responsabilité civile en tension dans les départements.....29

3 DES LEVIERS POUR FAVORISER L'ASSURABILITE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ..... 30
3.1 Une détente possible du marché de l'assurances des collectivités, à des prix durablement plus élevés ..... 30
3.2 Des mesures en débat pour renforcer l'assurabilité des collectivités territoriales ..... 30
3.2.1 La réflexion nationale sur des mécanismes de solvabilisation de l'indemnisation des risques climatiques et sociaux ..... 30
3.2.2 Une adaptation nécessaire du cadre juridique applicable aux contrats d'assurance ? ..... 32
3.3 Une gestion des assurances qui doit se professionnaliser dans les collectivités territoriales ..... 33
3.3.1 Allouer des moyens à la hauteur des enjeux ..... 33
3.3.1.1 Les composantes clés d'une « fonction assurances » en collectivités territoriales ..... 33
3.3.1.2 Un socle de moyens minimum à consacrer au suivi des assurances ..... 34
3.3.2 Mieux préparer la souscription des contrats en améliorant l'analyse de ses besoins d'assurance ..... 36
3.3.2.1 Déterminer ses besoins prioritaires d'assurances ..... 36
3.3.2.2 Un effort d'adaptation des pièces contractuelles à réaliser ..... 38
3.3.3 Des politiques de prévention et de gestion des risques à consolider ..... 39
3.3.3.1 Progresser dans la connaissance du patrimoine et des risques associés ..... 40
3.3.3.2 La prévention des risques en collectivités, un engagement à mener au long court ..... 41

**ANNEXES ..... 44**

Annexe n° 1. Liste de collectivités et établissements publics locaux faisant partie de l'échantillon ..... 45
Annexe n° 2. Liste des acteurs du marché de l'assurance des collectivités territoriales audités par la chambre ..... 46
Annexe n° 3. Glossaire de l'assurance et des acteurs de l'assurance des collectivités ..... 47
Annexe n° 4. L'assurance des risques climatiques ..... 50
Annexe n° 5. Evolution du montant des principales primes 2018-2024 ..... 51
Annexe n° 6. L'état du patrimoine, pièce indispensable pour rendre lisible les biens à assurer ..... 52

# SYNTHÈSE

## *Une assurance indispensable au fonctionnement des services publics locaux, en crise depuis 2023.*

Comme les particuliers et les entreprises, les collectivités territoriales souscrivent des contrats d'assurance pour couvrir les risques auxquels elles s'exposent dans la gestion des compétences et des services publics dont elles ont la charge.

Il y a peu d'obligation d'assurance pour les collectivités territoriales, mais l'impact financier des sinistres potentiels les poussent à souscrire des contrats, pour couvrir les risques de dégradation de leur patrimoine immobilier et mobilier, les risques de préjudice causés à des tiers qui engageraient leur responsabilité ou encore les risques de préjudice subis par leurs élus ou leurs agents.

Plusieurs facteurs jouent ces dernières années dans le sens d'un renchérissement du coût de l'assurance. Fragilisés par la crise sanitaire et confrontés à la multiplication des sinistres climatiques et à leur impact, les assureurs ont rééquilibré leurs comptes par une hausse de leurs tarifs, quel que soit le secteur d'activité. La récurrence des événements sociaux violents portant atteinte aux biens, sans être spécifique aux collectivités territoriales, les a touchées tout particulièrement (200 M€ de sinistres indemnisés en faveur des collectivités sur un total de 730 M€ d'indemnisation lors des émeutes urbaines de 2023). Les caractéristiques propres du marché de l'assurance des collectivités, très concentré et porté essentiellement par deux acteurs mutualistes, Groupama et la Société Mutuelle d'Assurance des Collectivités Locales (SMACL), constituent le troisième et principal facteur à l'origine de la dégradation des conditions d'assurances du secteur public local. Les acteurs de ce marché ont mené, ces 10 dernières années, une politique commerciale de stabilité des prix à un niveau bas, déconnectée de l'inflation du coût et de la fréquence des sinistres. Il en a résulté de graves difficultés financières de la SMACL, et à partir de 2023, une résiliation quasi-systématique des contrats, ou la signature d'avenants intégrant une forte correction des prix à la hausse.

Dans ce contexte assurantiel dégradé, la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a réalisé un audit flash en associant 17 collectivités et organismes locaux (13 communes, 2 intercommunalités, un département et un syndicat de traitement des déchets) afin de mesurer l'impact de cette situation sur les comptes des collectivités et sur la qualité des garanties obtenues, et d'identifier leurs pratiques et les moyens employés pour y faire face. Les observations de la chambre, objet du présent rapport, complètent et illustrent les travaux menés à l'initiative du Sénat ou du Gouvernement, pour trouver des solutions afin d'améliorer l'assurabilité des collectivités territoriales.

### *Un poids budgétaire qui reste soutenable pour les collectivités territoriales malgré une forte augmentation des tarifs et une dégradation des garanties, source de vulnérabilité*

Dans l'échantillon régional étudié, la chambre observe une dégradation des conditions d'assurance valable dans la quasi-totalité des collectivités auditées : les primes d'assurance ont été multipliées par près de deux en 2018 et 2024, la part des réparations restant à la charge de la collectivité (franchises) progresse fortement et les montants maximaux d'indemnisation sont réduits. En réponse aux consultations lancées pour trouver un assureur, une seule offre a été, au mieux, formulée. Pire, certaines collectivités ont été privées d'assurance pour leurs biens en 2024 pendant plusieurs mois.

Ces évolutions sont d'abord liées aux dysfonctionnements du marché de l'assurance des collectivités locales : ainsi, la hausse des primes et des franchises touche presque tous les 17 organismes audités, indépendamment de la taille et des risques propres à chacun. L'existence d'une sinistralité plus élevée, cependant, constitue toujours un élément aggravant. Ainsi, les collectivités touchées par des événements climatiques (orages de grêle) ou des mouvements sociaux impactant leur patrimoine (émeutes urbaines) connaissent des conditions d'assurance plus défavorables.

L'assurance des dommages aux biens concentre ces difficultés. Malgré la raréfaction générale de l'offre, l'assurance responsabilité civile n'est pas touchée, à l'exception des départements, qui peinent à assurer les risques associés à leurs compétences sociales.

La forte augmentation des primes d'assurances intervient dans un contexte marqué par l'inflation des charges de fonctionnement courantes des collectivités territoriales (énergie notamment). Cependant, le poids budgétaire de l'assurance, parmi les charges de gestion des collectivités, reste limité (1,7 % en moyenne), soit selon les collectivités de l'échantillon étudié, entre 2 et 10 fois moins que le coût de l'énergie, estimé à 5 % de leurs charges de fonctionnement.

La spécificité du cycle engagé en 2022-2023 est de présenter à la fois une hausse des prix supérieure aux précédents maximas et une forte restriction des garanties apportées, qui a pour effet, dans certains cas, de neutraliser la couverture du risque.

### *Indépendamment de mesures structurelles débattues au niveau national pour conforter l'assurabilité des collectivités, des actions peuvent être engagées par les collectivités territoriales pour professionnaliser leur gestion des assurances et favoriser l'obtention d'une meilleure couverture assurantielle de leurs risques*

Plusieurs pistes d'évolution ont été esquissées par le Sénat et le rapport Chrétien-Dages, pour améliorer l'assurabilité des collectivités locales, tels que le projet d'instaurer un régime de réassurance garanti par l'Etat pour les risques sociétaux (mouvements sociaux violents) et celui de créer un mécanisme incitatif pour pérenniser la solidarité dans l'assurance de tous les territoires, inégalement exposés aux risques.

De telles mesures, qui relèvent du niveau national, apparaissent nécessaires, au regard du caractère inassurable de certains risques climatiques et sociétaux. Elles ne sauraient

cependant exonérer les collectivités territoriales d'agir, à leur niveau, pour préserver leur capacité à bénéficier de conditions d'assurance les plus favorables possibles. Car, à côté du déséquilibre du marché de l'assurance, les difficultés auxquelles elles sont confrontées révèlent des fragilités dans la gestion de leurs risques, qu'elles doivent s'employer à corriger. La chambre donne dans ce rapport des pistes d'action et d'amélioration concrètes, illustrées par les pratiques et les choix d'organisation des 17 organismes qu'elle a audités, s'agissant du dimensionnement des moyens alloués à la gestion des assurances, de la souscription des contrats et de la prévention des risques.

Le bon dimensionnement des moyens dédiés à la gestion des assurances apparait, tout d'abord, central. En termes de compétences, la gestion des assurances nécessite une expertise et une polyvalence pour être en capacité de conduire à la fois le processus de passation, le suivi des sinistres et l'exécution des contrats, mais également le pilotage des actions de prévention. Le sujet des assurances, devenu stratégique, gagne à être porté par l'exécutif et la direction générale des services. Impliquant nécessairement plusieurs services (commande publique, finances, techniques…), le pilotage des assurances est, par ailleurs, optimal lorsqu'il est confié à une personne ou un service formé au droit des assurances. Le tour d'horizon des 17 collectivités de l'échantillon a mis en exergue l'apport des assistants à maitrise d'ouvrage de par leur maitrise de la technicité du domaine et de leur connaissance fine du marché. Enfin, la mutualisation de la gestion des risques et des assurances à l'échelle des intercommunalités apparait pertinente au regard de la rareté de la compétence, des enjeux financiers et de la technicité de la matière.

Ensuite, les collectivités disposent de marges de progrès dans la préparation de la souscription des marchés d'assurance. Cette progression passe, d'une part, par une amélioration de l'évaluation des besoins en assurance. Les collectivités doivent analyser finement les risques auxquels elles sont exposées, puis déterminer ceux qu'elles sont en capacité de couvrir elles-mêmes par leurs moyens financiers et opérationnels. D'autre part, l'adaptation des pièces contractuelles et des procédures de consultation doit faciliter le dépôt et la formalisation d'offres par les assureurs : elle peut notamment se concrétiser par un rallongement des délais de réponse ou l'élaboration de pièces de marché normées, répondant davantage aux pratiques des assureurs.

Enfin, le troisième levier d'actions réside pour les collectivités dans l'approfondissement et l'élargissement de leurs démarches de prévention des risques. Cette évolution implique une meilleure connaissance du patrimoine et des risques associés afin d'apporter une information complète et précise de la couverture sollicitée auprès des assureurs. Ce diagnostic est, par ailleurs, un préalable nécessaire à la conception d'une stratégie assurantielle. Si certaines collectivités investissent d'ores et déjà d'importants moyens pour déployer des dispositifs circonscrits de prévention, aucune d'entre elles ne dispose déjà d'une démarche de prévention globale pour l'ensemble de ses risques.

# INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a inscrit, dans le cadre de sa programmation 2024, un audit flash relatif à l'assurabilité des collectivités locales.

La question de l'assurance des collectivités territoriales revêt une acuité particulière depuis 2022 et surtout 2023, date à partir de laquelle les conditions de couverture de risque offertes pour les services publics locaux se sont brutalement dégradées.

Ce contexte délicat, marqué à la fois par une forte progression des primes d'assurances, la dégradation des garanties apportées, voire l'impossibilité dans laquelle se trouvent certaines collectivités de trouver un assureur, alimente actuellement les discussions entre le gouvernement, le Sénat et les associations représentatives des collectivités territoriales sur les mesures qui permettraient d'améliorer l'assurabilité des collectivités.

L'audit de la chambre a vocation à collecter et rendre publiques des données objectives sur un sujet d'actualité, au périmètre délimité, dans un délai contenu, au plus proche des faits analysés. Les objectifs sont :

- de comprendre les causes de la crise de l'assurance des collectivités territoriales ;
- d'analyser des principales conséquences de la crise du marché de l'assurance sur les finances des collectivités en 2023 et 2024 ;
- et d'étudier les mesures prises par les collectivités pour gérer ou s'adapter à cette crise.

L'échantillon, basé sur le volontariat, est composé de 17 organismes publics locaux, dont 13 communes et deux EPCI de toutes strates démographiques (- de 500 à + de 260 000 habitants) et un département. Un syndicat de traitement des déchets a également été retenu dans l'échantillon, pour mieux appréhender la logique spécifique de l'assurance des risques industriels gérés par un organisme public local.

Cet échantillon a été défini afin de prendre en compte une grande hétérogénéité, tant dans la répartition des strates démographiques (**voir la liste en annexe n° 1)** que dans la variété des biens et des risques à assurer. Ces critères ont prévalu sur les positions géographiques, même si l'échantillon se déploie sur l'ensemble des départements de Bourgogne-Franche-Comté.

Les ordonnateurs des 17 organismes de l'échantillon ont été destinataires d'un courrier formalisant l'ouverture de l'audit, le 12 mars 2024. Un ou plusieurs entretiens ont été menés avec chacune des collectivités pour analyser l'évolution de leurs conditions d'assurance et leurs choix de gestion face aux difficultés rencontrées pour s'assurer. La chambre a, par ailleurs, audité des associations représentatives des collectivités et diverses parties prenantes de l'assurance des collectivités, courtiers, experts d'assurés, assistants à maîtrise d'ouvrage, inspecteur de prévention (**voir liste en annexe n° 2**). Les entretiens de fin d'audit se sont tenus entre le 17 avril et le 24 mai 2024 avec les ordonnateurs.

Le rapport d'observations provisoires de la chambre, rapport commun aux 17 organismes associés à l'audit, leur a été communiqué le 24 juillet 2024. Cinq organismes ont apporté une réponse à la chambre. Les observations définitives, objet de ce rapport, ont été délibérées le 16 octobre 2024.

# 1 UNE ASSURANCE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN CRISE

## 1.1 L'assurance des collectivités territoriales : de quoi parle-t-on ?

### 1.1.1 Peu d'obligation de s'assurer, mais une couverture des risques, indispensable au fonctionnement des collectivités

**Les collectivités territoriales sont confrontées à des risques multiples** dans l'exercice de leurs compétences et la gestion des services publics dont elles ont la charge : celui de la dégradation de leur patrimoine immobilier et mobilier ; celui de préjudices subis par des tiers (biens ou personnes) qui engageraient leur responsabilité et celui de préjudices subis par leurs élus ou leurs agents (accident, maladie, agressions, etc.).

**Le périmètre de ces risques et le champ de la responsabilité des collectivités territoriales n'ont cessé de s'étendre avec les transferts de compétences successifs de l'Etat**, intervenus au cours des dernières décennies (compétences sociales transférées aux départements, gestion des collèges et lycées, patrimoine routier, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations)[1]. Les biens et les personnels associés à ces compétences sont intégrés dans leur spectre de risque. Le durcissement des normes, notamment en matière de patrimoine immobilier, contribue également à cette évolution. Plus récemment, la récurrence des événements climatiques ou des mouvements sociaux violents et les cyberattaques s'imposent comme de nouveaux aléas auxquels les collectivités doivent faire face.

Comme tout agent économique, particulier ou entreprise, une collectivité peut s'assurer contre les risques qu'elle est amenée à subir. Face à ces risques, les collectivités déterminent leurs besoins assurantiels en identifiant les risques auxquels elles sont confrontées sur leur territoire, la fréquence des sinistres potentiels liés à ces risques et l'ampleur de leurs conséquences financières en regard de leurs moyens disponibles. A partir de cet état des lieux, les collectivités ont le choix d'être leur propre assureur, c'est-à-dire de couvrir le coût du dédommagement en cas de sinistre par leurs ressources propres. Elles peuvent également transférer leur couverture à un assureur, qui les protègera des impacts financiers lors de la survenance d'un sinistre.

**Seuls quelques-uns de ces risques doivent, de par la loi, être obligatoirement assurés par les collectivités territoriales**. Les polices obligatoires concernent principalement le champ de la responsabilité civile. En matière de flotte automobile, les collectivités territoriales doivent souscrire des contrats d'assurance visant à couvrir les dommages subis par des tiers résultant d'atteintes aux personnes ou aux biens dans la réalisation desquels un

[1] Les missions et compétences exercées par l'Etat bénéficient de la garantie juridique et financière de ce dernier en vertu du principe général selon lequel l'État est lui-même son propre assureur. Toute compétence transférée sort donc du périmètre assuré par l'Etat pour son propre compte et nécessite, de la part de la collectivité qui la reçoit, de l'intégrer dans son spectre de risque et dans ses coûts d'assurance.

véhicule est impliqué[2]. Le code de l'action sociale prévoit aussi que les collectivités territoriales doivent assurer les assistants maternels et familiaux au titre des dommages causés ou subis par les enfants dont ils ont la charge[3]. Il impose également la souscription d'un contrat d'assurance pour les collectivités organisant l'accueil de mineurs au sein de centres de vacances, de loisirs et de groupements de jeunesse[4]. On peut encore citer l'obligation faite aux collectivités depuis 2020 (article 2123-35 du CGCT) de souscrire une garantie pour couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de l'obligation de protection à l'égard des élus.

Cependant, en raison de l'impact financier potentiellement très lourd d'un sinistre pour leurs budgets, la très grande majorité des collectivités, quelle que soit leur taille, couvrent les principaux risques auxquelles elles sont exposées, bien au-delà des assurances obligatoires, en souscrivant des contrats auprès d'un assureur. Les trois polices d'assurance des risques « dommages aux biens », « responsabilité civile » et « flotte automobile » ont été souscrites par l'intégralité des 17 collectivités retenues dans l'échantillon pour l'audit. Certains élargissent la couverture de leurs risques en passant d'autres contrats d'assurance notamment ceux liés aux absences de leurs personnels [5]ou les contentieux (**voir en annexe n°3** la liste et la définition des différents risques assurables et des principaux contrats souscrits par les collectivités).

**La commune de Prémanon : un exemple d'assurance « protection juridique »**

La commune de Prémanon dans le Jura (1 200 habitants), couverte pour les risques « protection juridique », « responsabilité civile » et « dommages aux biens » au titre d'un contrat d'assurance global a été confrontée à de nombreux **contentieux suite à l'adoption de son plan local d'urbanisme** - PLU en 2020. Son PLU s'est notamment traduit par des changements d'affectation de terrains, rendus non constructibles, sur un territoire caractérisé par une pression foncière importante. Ces contentieux se sont traduits par des montants importants de **frais d'avocats qui ont été pris en charge par l'assurance**. In fine, l'assureur a résilié le contrat à son initiative. La commune, dans son nouveau contrat, a fait le choix de ne plus couvrir le risque « protection juridique », au regard du renchérissement des tarifs.

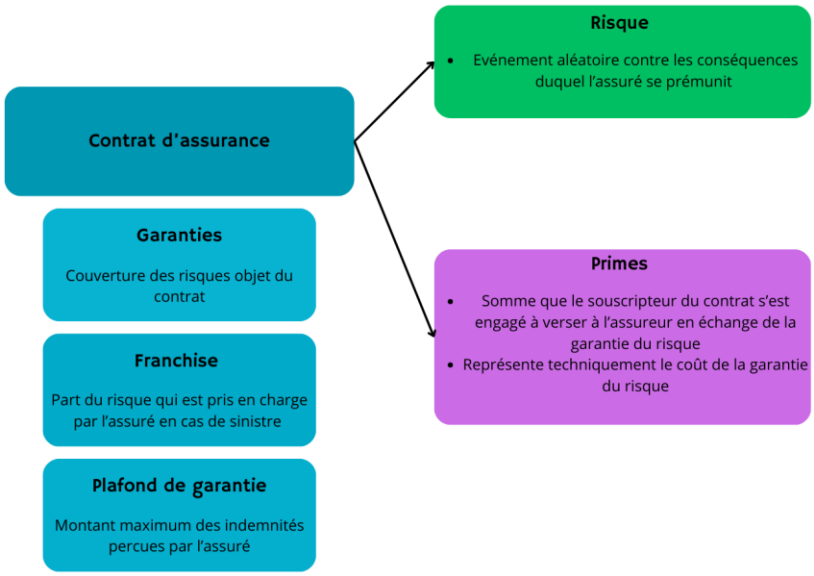
### 1.1.2 Le régime juridique spécifique des contrats d'assurance des collectivités

Un contrat d'assurance est une convention par laquelle une partie, l'assuré, se fait promettre, pour son compte ou celui d'un tiers, par une autre partie, l'assureur, une prestation généralement pécuniaire en cas de réalisation d'un risque, moyennant le paiement d'une prime ou cotisation. Il permet à une collectivité, en transférant le risque d'un événement incertain à un assureur, de se prémunir contre les conséquences financières liées à la survenance de ce risque.

[2] Article L. 211-1 du code des assurances.
[3] Article L. 421-13 du code de l'action sociale.
[4] L. 227-5 du CASF.
[5] Une police d'assurance dite des « risques statutaires du personnel » peut être souscrite pour la prise en charge des conséquences financière du maintien des rémunérations en cas d'absences pour maladies, accident du travail, congés de maternité, décès.

Le **contrat d'assurance** détermine limitativement les risques couverts ainsi que les conditions de couverture de ces risques et d'indemnisation des sinistres. A ce titre, il **prévoit le niveau de la prime d'assurance, le niveau des franchises, le plafond des garanties apportées :**

**Schéma n° 1 : Les composantes d'un contrat d'assurance**




*Source : CRC BFC*

Le régime juridique des contrats d'assurances des collectivités territoriales se caractérise par leur soumission au code des assurances et à celui de la commande publique, pour ce qui concerne les modalités de sélection d'un assureur, ce depuis le décret n° 98-111 du 27 février 1998. La souscription d'un contrat d'assurance doit donc garantir le respect des grands principes de la commande publique : liberté d'accès, l'égalité de traitement et transparence des procédures.

Si le contrat d'assurance d'un acheteur public consiste en l'achat d'une prestation de service, il n'est pas un marché public comme un autre. Des aménagements et dérogations s'imposent à l'acheteur public et à la compagnie d'assurance, dans l'application des deux codes.

A titre d'exemple, en matière de durée du contrat, l'article L. 113-12 du code des assurances dispose que celle-ci est librement fixée par les parties avec reconduction annuelle tacite. Tandis que l'article L. 2112-5 du code de la commande publique impose à la collectivité de définir une durée de marché tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique. Dès lors, la durée du contrat doit être ferme, connue lors de la passation, et la tacite reconduction illimitée est prohibée[6]. Le même article du code des assurances offre la possibilité aux assureurs de résilier unilatéralement le contrat à la seule

[6] Article R. 2112-4 du code de la commande publique.

condition d'en informer l'assuré dans un délai de deux mois avant la fin de l'échéance du contrat. A contrario, l'article L. 6 du code de la commande publique reconnait un droit de résiliation uniquement à l'autorité publique contractante dans des cas limitativement énumérés[7]. Sans remettre en cause le droit de résiliation unilatérale des assureurs, le juge administratif est récemment venu l'encadrer en vertu du principe de continuité des services publics[8].

### 1.1.3 Les acteurs du marché de l'assurance aux collectivités territoriales

Le marché de l'assurance des collectivités fait intervenir **une pluralité d'acteurs**. Les spécificités des collectivités assurées, une palette large de risques hétérogènes et des sujétions liées aux missions de service public, peuvent pousser les compagnies d'assurance à recourir à un intermédiaire, le courtier. De leur côté, les collectivités territoriales se font souvent accompagner par des cabinets de conseil (assistants à maîtrise d'ouvrage), en raison de la technicité de ce marché.

L'Etat intervient à plusieurs titres en faveur de l'assurabilité des collectivités. En tant que normateur, il prescrit les plans de prévention que les collectivités doivent obligatoirement adopter (voir infra § 3.3.3). Il contrôle par ailleurs les conditions d'exercice du marché à travers l'autorité de contrôle prudentielle et de résolution (ACPR). Enfin, il apporte aux collectivités territoriales des soutiens financiers et une offre de réassurance publique pour des risques qui ne sont plus assurables[9], notamment dans le cadre du régime des catastrophes naturelles.

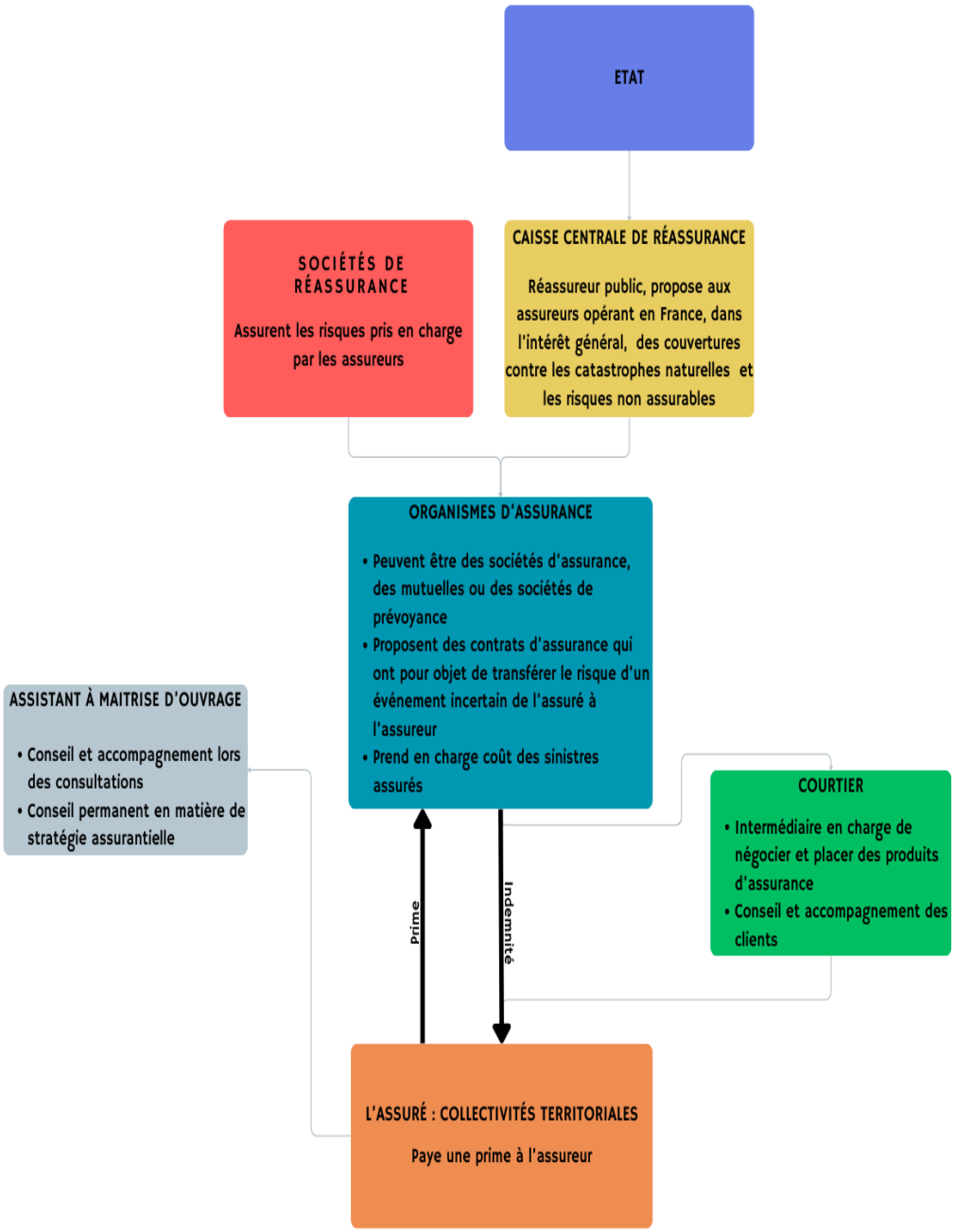
Les collectivités territoriales présentent la particularité d'avoir **une très grande diversité de risques à couvrir** (biens, responsabilité) et un besoin d'assurance indispensable à la continuité du service public local. Les assureurs répondent mal à ce spectre très large de besoins, qu'ils jugent peu lisibles. **Le risque « collectivités locales » est par conséquent peu prisé des compagnies d'assurance.**

[7] Articles L. 2195-1 et s. du CCP.

[8] Décision du Conseil d'Etat du 12 juillet 2023.

[9] Gestion de l'assurance et de la réassurance des risques attentats et actes terrorisme (GAREAT) et le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles dit « Cat-Nat ». Cf. annexes 2 et 3.

**Schéma n° 2 : Les acteurs du marché de l'assurance des collectivités territoriales**




*Source : CRC BFC*

Le marché de l'assurance des collectivités territoriales se caractérise par son poids très modeste dans le marché global des assurances. Avec un chiffre d'affaires d'environ 200 M€ par an, il représente seulement 1,5 % à 2 % du chiffre d'affaires total des assureurs, hors

assurances vie[10]. Il se caractérise par ailleurs par une rentabilité moyenne inférieure de 11 points à celle des contrats d'assurances des entreprises[11].

**Le marché de l'assurance des collectivités territoriales est très concentré**. Groupama et la Société Mutuelle d'Assurance des Collectivités Locales (SMACL), groupes mutualistes français qui proposent directement des contrats d'assurance en répondant aux appels d'offre des collectivités, se répartissent à eux deux plus de 75 % des parts de ce marché[12].

A titre secondaire, les collectivités ont accès à des offres d'assurances de grands groupes d'assurance généralistes (Axa, Allianz, Generali, …), par l'intermédiaire d'agents généraux d'assurances et de courtiers. Par ailleurs, le caractère oligopolistique du marché est périodiquement tempéré par l'action d'entreprises qui y interviennent pour une durée limitée, mais sans s'y inscrire durablement.

## 1.2 Une situation de crise aux causes essentiellement extérieures aux collectivités

### 1.2.1 L'année 2023 marque une rupture pour l'assurance des collectivités territoriales

**Le marché des assurances aux collectivités territoriales a toujours été caractérisé par une cyclicité marquée, mais il est entré depuis 2 ans dans une période inédite**. Elle se traduit pour les collectivités par une forte hausse des résiliations de contrats à l'initiative des assureurs, par une raréfaction des offres et une hausse, parfois forte, des primes d'assurances, mais également par un durcissement des conditions de garanties, qui poussent les collectivités à autoassurer un nombre de risques croissant. Ce constat est partagé par la plupart des collectivités d'une certaine taille, avec des variations qui peuvent être importantes en fonction de leurs compétences, de leurs biens et de leur sinistralité.

Les observations de la chambre établies sur la base de son échantillon régional rejoignent les constats formulés par le rapport de la commission des finances du Sénat, selon lequel **les difficultés d'assurabilité sont concentrées sur l'assurance dommage aux biens** et affectent l'ensemble des collectivités, qu'elles soient rurales ou urbaines, qu'elles aient été touchées ou non par des émeutes ou par des phénomènes climatiques violents. Comme l'a relevé la mission sénatoriale, le phénomène de retournement des prix concerne globalement toutes les collectivités, mais les plus peuplées, en particulier celles de plus de 5 000 habitants, subissent plus fortement la dégradation de leur relation avec les assureurs.

**Les départements sont confrontés, de leur côté, à la difficulté d'assurer leur risque « responsabilité civile »**, en raison des responsabilités associées à l'exercice de leurs compétences sociales : cette difficulté leur semble spécifique, les autres strates de collectivités ne rencontrant pas ce problème (voir infra § 2.2.3).

[10] Etat des lieux de l'association des départements de France.
[11] Rapport de la mission gouvernementale conduite par Mrs Chrétien et Dagès.
[12] Rapport de la mission sénatoriale.

### 1.2.2 Une crise aux causes multiples

Les tensions sur le marché de l'assurance des collectivités préexistaient avant 2023. Elles résultent d'abord de dysfonctionnements structurels, plus que du niveau de sinistralité des collectivités.

#### 1.2.2.1 Un marché de niche pour les assureurs, très concentré, déstabilisé par les difficultés financières d'un acteur historique

Dans la deuxième moitié de la décennie 2010, les tarifs associés aux contrats d'assurance des collectivités ont baissé et ont été maintenus pendant des années à un niveau artificiellement bas, alors que la sinistralité des contrats se dégradait (du fait des risques climatiques et sociétaux) et que les coûts de réparation des sinistres progressaient (avec, par exemple, une croissance annuelle de 3 % de l'indice de la Fédération française du bâtiment[13]). Selon le rapport du Sénat, la SMACL, acteur historique du marché et premier assureur des collectivités territoriales, s'est engagée dans une course aux parts de marché, sans pour autant disposer d'une situation financière suffisamment saine pour le lui permettre, dans un contexte de guerre des prix influencée par des assureurs européens qui sont intervenus sur ce marché avant de s'en désengager.

Après plusieurs exercices très déficitaires, la SMACL a été recapitalisée à plusieurs reprises par la MAIF qui l'a rachetée. Elle a dû requestionner l'intégralité de son portefeuille de contrats entre 2022 et 2023, en mettant en avant le contexte national dégradé, et a, soit résilié ses contrats, soit menacé de les résilier si son cocontractant n'acceptait pas une révision des conditions tarifaires (en général forte majoration des primes). Groupama, acteur très présent sur le segment des collectivités de plus petite taille[14] mais à l'activité très diversifiée[15], a également revu ses conditions d'assurances au secteur public local.

**Les collectivités, qui ont profité d'un contexte de prix très favorable pendant des années, sont aujourd'hui confrontées à un rattrapage des prix des assurances**. Pour l'assurance dommages aux biens, où se concentrent les difficultés d'assurabilité, les primes, dès 2022, étaient revenues sur les niveaux d'il y a dix ans, avant d'atteindre, en 2023, des prix inédits (voir graphique ci-dessous). La dégradation de la sinistralité des collectivités du fait d'événements climatiques et sociétaux, à l'impact financier majeur pour les assureurs, a provoqué le retournement du marché intervenu en 2023 (voir § 1.2.2.2 ci-dessous). Le même effet de cycle a également été observé par la chambre pour les assurances automobile et responsabilité civile chez presque tous les organismes de l'échantillon régional (voir infra § 2.1.1).

---

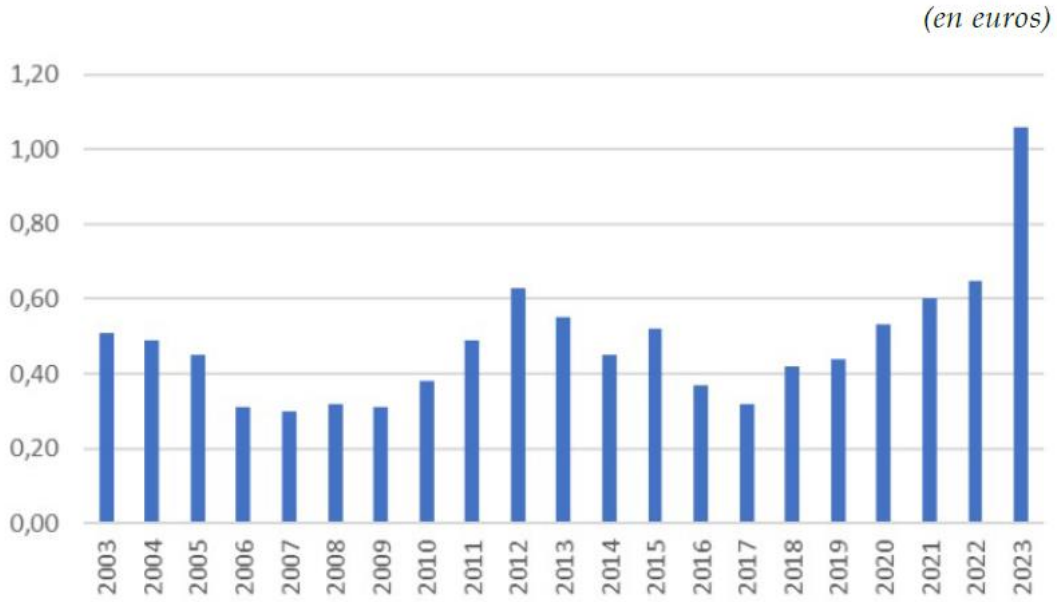
[13] L'indice Fédération Française du Bâtiment (FFB) est un index trimestriel qui sert de référence aux assureurs pour déterminer le prix de l'assurance habitation d'un assuré. Cet indice du coût de la construction est calculé à partir du prix de revient d'un immeuble, hors prix du terrain.

[14] Groupama revendique une clientèle d'environ une commune sur deux (tous types de contrats d'assurance confondus : biens, véhicules, locaux, ou encore responsabilité des élus) avec un portefeuille métier et de clientèle plus diversifié.

[15] Son chiffre d'affaires issue du marché des collectivités ne représente qu'une faible part de son chiffre d'affaires annuel.

Ce rattrapage est d'autant plus brusque, que les collectivités sont par ailleurs impactées par l'inflation de leurs charges (coût de l'énergie, masse salariale).

**Graphique n° 1 : Prix moyen au m² pratiqué par la SMACL pour l'assurance dommage aux biens des collectivités**

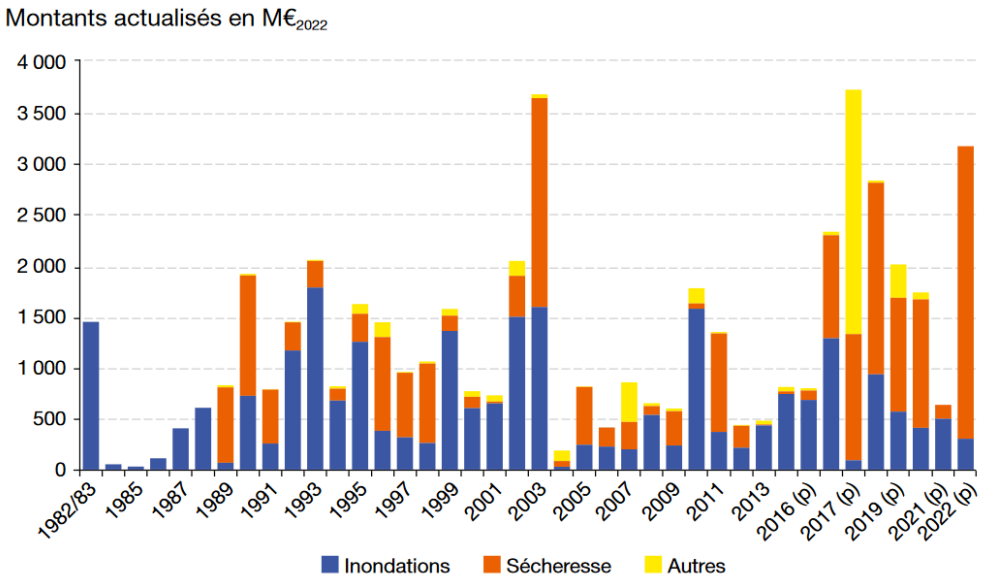



*Source : rapport d'information du Sénat sur les difficultés d'assurances des collectivités*

#### 1.2.2.2 Des risques en évolution, dont la probabilité de survenance augmente

Selon les données de France Assureurs, le coût des indemnités versées par les assureurs au titre des sinistres climatiques a été multiplié par trois depuis le début des années 1980. Sur la seule année 2022, sous l'effet conjugué de phénomènes intenses de grêle et d'une sécheresse d'ampleur inédite depuis 40 ans, le coût des sinistres climatiques est estimé à 10 milliards d'euros en France pour l'ensemble des acteurs économiques, contre 3,6 milliards d'euros en moyenne annuelle sur la décennie 2011-2021. D'après des études basées sur des projections socio-démographiques et climatiques, les indemnisations pour la période 2020-2050 seraient de 143 milliards d'euros, soit 69 milliards de plus que sur la période 1989-2019 (74 milliards).

**Graphique n° 2 : Indemnisations liées aux dommages assurés causés par les catastrophes naturelles depuis 1982**




*Source : France assurance*

Les conditions générales d'assurance applicables au secteur privé n'étant plus rédigées en adéquation avec les contraintes et attentes de leurs réassureurs pour l'ensemble du marché, ces derniers ont fortement renchéri leurs conditions tarifaires. Impactés par les conséquences de la crise Covid[16] et par la fréquence et l'intensité croissante des phénomènes climatiques, les réassureurs sont devenus plus prudents pour réassurer des risques dont les conditions ne sont pas jugées lisibles. En 2021, l'ensemble des compagnies d'assurances ont modifié en conséquence, par voie d'avenants, leurs conditions de contrats avec les assurés du secteur privé. Les collectivités territoriales ont été impactées avec un décalage de 2 ans.

**Aux bouleversements climatiques s'ajoutent les mouvements sociaux violents générant des dégâts sur le patrimoine public**, qui constituent un nouveau type de risque, tendant à devenir structurel. Ainsi, les émeutes de juillet 2023 ont représenté un coût de 730 M€ pour l'ensemble des assurances, dont 200 M€ pour les seules collectivités territoriales, 65 M€ pour la SMACL et 30 M€ pour Groupama. Contrairement aux catastrophes naturelles, les collectivités exposées à ce risque ne bénéficient pas d'un mécanisme de réassurance publique[17].

Enfin, dans ce contexte, **une culture de prévention et de gestion des risques insuffisante et un cadre juridique et technique des contrats d'assurance pas toujours bien maîtrisé** constituent, pour les collectivités, des éléments qui pénalisent le dialogue avec les assureurs et ne contribuent pas à favoriser leur assurabilité (voir infra chapitre 3).

[16] La police dommages aux biens a été mobilisés par des restaurateurs et des organisateurs de festival dans le contexte du Covid car mal rédigée du point de vue des assureurs.

[17] L'estimation du coût à venir de nouvelles émeutes est bien plus délicat à anticiper en raison d'une absence de modélisation et d'un aléa moral important, qui permet difficilement d'anticiper la survenance et l'ampleur de ces phénomènes dans les prochaines années.

# 2 L'IMPACT DE CETTE SITUATION DE CRISE SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La situation de crise du marché de l'assurance se traduit par une nette augmentation des dépenses d'assurance à laquelle s'ajoute une dégradation des conditions de couverture des garanties.

## 2.1 Une forte augmentation des tarifs aggravée par le durcissement des conditions contractuelles

### 2.1.1 Une hausse des dépenses d'assurance tempérée par leur poids dans les budgets locaux

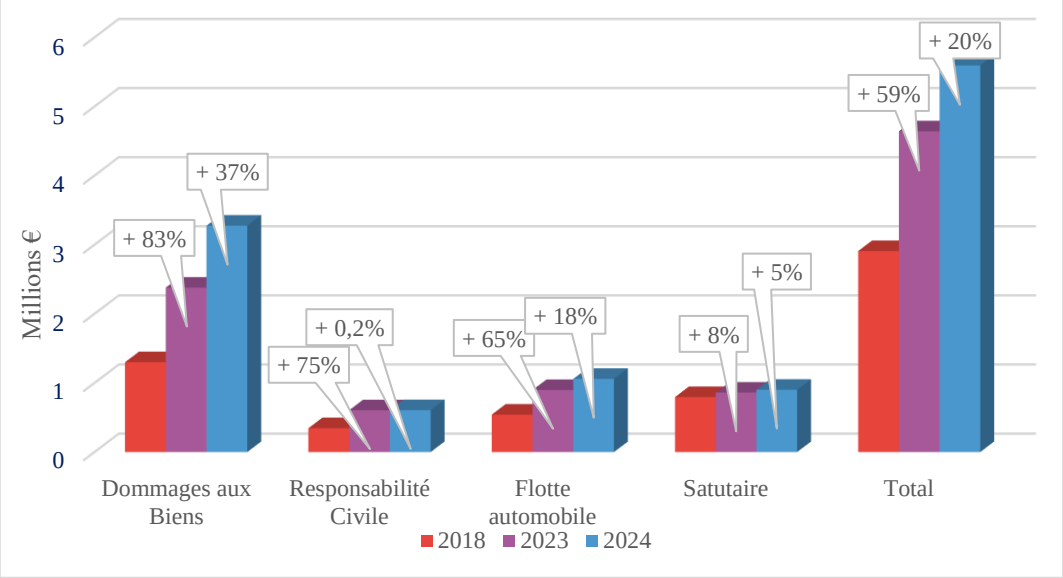
#### 2.1.1.1 Une forte augmentation des primes d'assurance, souvent sans lien avec l'évolution de la sinistralité

La crise du marché de l'assurance se traduit d'abord par une hausse significative des primes d'assurance (voir les chiffres détaillés de l'échantillon régional **en annexe n°5**)

**Les dépenses d'assurance des collectivités de l'échantillon, au titre des quatre principales polices, ont augmenté de 90 % entre 2018 et 2024**. Seules deux communes ont enregistré une diminution de leurs dépenses, mais avec une réduction du périmètre des garanties de l'assurance statutaire (cf. § 2.2.2). La hausse s'échelonne de 8 % à 258 %. Pour la commune de Montceau-les-Mines, par exemple le montant total des primes est passé de 132 K€ en 2018 à 471 K€ en 2024, soit une multiplication par 3,5. La hausse des primes est supérieure à 50 % pour douze des seize collectivités de l'échantillon régional.

L'augmentation est principalement le fait de l'assurance des dommages aux biens avec une hausse de 147 % entre 2018 et 2024. Dans de moindres proportions, sur la même période, l'assurance de la flotte automobile augmente de 96 % et celle de la responsabilité civile de 75 %.

**Graphique n° 3 : Evolution des dépenses d'assurance en 2018 et 2024**




*Source : données transmises par les collectivités.*

Cette hausse de la tarification est intervenue, soit dans le cadre de nouveaux marchés conclus à la suite d'une résiliation unilatérale, soit suite à un avenant proposé par les compagnies d'assurance sous peine de résiliation et accepté par les collectivités. **Dans 10 collectivités sur les 17 de l'échantillon, les modifications contractuelles, résiliations et avenants, sont intervenues en 2023 ou 2024, sans qu'elles soient liées à une aggravation de leur sinistralité.**

Les compagnies d'assurance ont mis en avant, pour justifier ces nouvelles conditions contractuelles, le principe de solidarité vis-à-vis des collectivités les plus touchées par les sinistres récents, la réorganisation des portefeuilles ou la fragilisation du modèle économique de la compagnie.

**Tableau n° 1 : Modifications des conditions du contrat sans lien avec sinistralité**

| Résiliation unilatérale | Avenant de hausse tarifaire |
|---|---|
| ***Dommages aux biens*** | |
| Besançon / Migennes / Dijon Métropole / ECLA / Arc-les-Gray (refus avenant de hausse tarifaire) | Pontarlier / Département de la Côte d'Or / Nevers |
| ***Flotte automobile*** | |
| Sens | Besançon / Pontarlier / Valdoie / SYTEVOM |

*Source : données transmises par les 17 collectivités.*

**Pour les 8 autres organismes, une sinistralité dégradée,** du fait de mouvements populaires (gilets jaunes, émeutes urbaines de l'été 2023) ou d'événements climatiques, et le versement par l'assureur d'importantes indemnisations détériorant la rentabilité du contrat, **a constitué un facteur aggravant de la hausse des tarifs.**

Par exemple, la commune de **Belfort** a été victime d'un orage de grêle en 2022 qui a fait l'objet d'une proposition d'indemnisation pour un premier bâtiment à hauteur de 770 K€. La commune de **Chenôve** a subi un incendie de l'hôtel de ville et du CCAS en juillet 2022, indemnisé à 493,3 K€ après application d'une franchise de 300 K€. La commune **de Migennes** a perçu, suite à un sinistre durant l'épisode d'émeutes urbaines en 2023, un début d'indemnisation à hauteur de 153,7 K€ pour des dommages évalués provisoirement à environ 250 K€. Enfin, le coût des indemnités de la commune de **Valdoie** suite à un cumul de sinistres (tempête avec un impact de 27 K€, incendie de trois cellules commerciales en 2022 pour 1,4 M€ et dégradation de la maison pour tous pour 160 K€), a motivé d'importantes modifications contractuelles.

La hausse des coûts de l'assurance de la flotte automobile s'explique, elle, par ailleurs par l'indexation[18] des contrats, basée sur un indice très dynamique, avec une progression annuelle moyenne autour de 8 % en moyenne depuis 2022. Cette évolution a été aggravée, en 2024, pour les organismes assurés par la SMACL qui a imposé des avenants à des taux dépassant celui de l'indice contractuel, entre 15 à 26 % pour les collectivités de l'échantillon.

#### 2.1.1.2 Une part des primes d'assurances qui reste modérée dans les budgets locaux

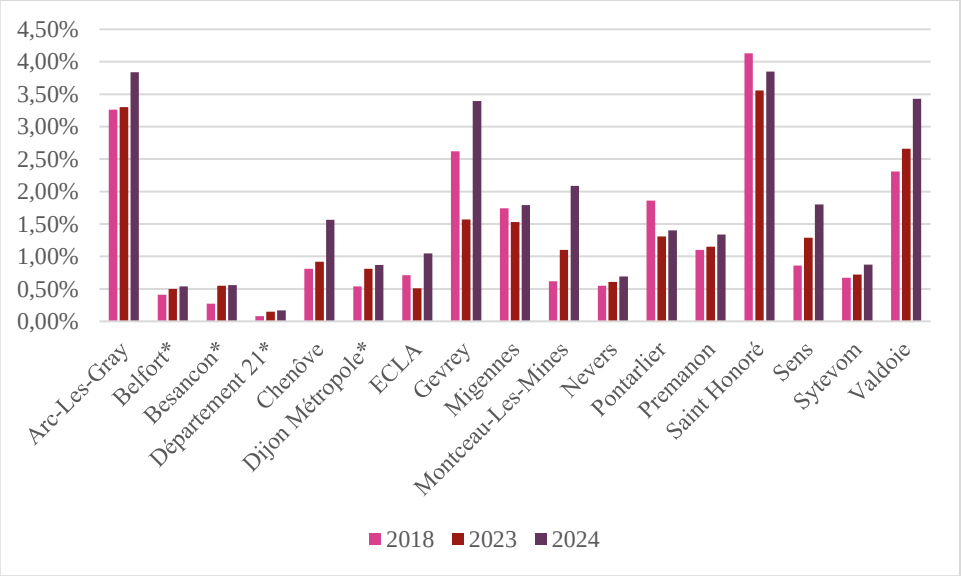
Les dépenses relatives aux quatre principales polices d'assurance[19] représentent, en 2024, **1,7 % des charges de gestion 2023 des collectivités de l'échantillon**. **Cette part est en légère augmentation par rapport 2018**, où elle représentait 1,33 % des charges de gestion.

**Quelques collectivités, du fait de spécificités, présentent un poids des dépenses d'assurance qui s'écarte de la moyenne**. La commune de **Saint-Honoré-les-Bains** supporte un montant plus important de charges assurantielles, lié à son statut de commune touristique, du fait de la présence sur son territoire d'équipements publics qu'elle gère en régie (piscine, camping). De la même manière, la part des primes d'assurance **de Dijon Métropole** est plus élevée que celles des collectivités de même profil, en raison de la gestion en régie de l'usine de valorisation énergétique des déchets et du centre de tri, par lesquelles l'EPCI paye en 2024 une prime de 716 K€ (sur un total de 1,24 M€).

[18] Indice Sécurité et Réparation Automobile : cet indice est calculé à partir d'une moyenne de trois indicateurs, les prix des pièces de rechange, de la main d'œuvre et des ingrédients peinture, indicateurs qui ont tous connu une inflation marquée en période récente.

[19] Assurances « dommages aux biens, responsabilité civile et risques annexes, flotte automobile, risques statutaires.

**Graphique n° 4 : Evolution du poids des dépenses des 4 principales polices d'assurance dans les charges de gestion**[20]




*Source : ANAFI pour les charges de gestion et données des collectivités pour les dépenses d'assurance*
** : collectivités en auto-assurance statutaire. Dans le cas de Dijon Métropole et du Sytevom, l'assurance DAB comprend également l'assurance des risques industriels.*

Le poids limité des charges d'assurance dans le budget total de fonctionnement relativise l'impact financier de la forte hausse des primes. La **restriction des garanties contractuelles** de l'assurance dommages aux biens**,** qui s'est généralisée dans les contrats signés en 2023 et 2024, **pourrait en revanche**, **en cas de survenance d'un sinistre**, **avoir un impact sur les finances des collectivités, bien supérieur** à la hausse des primes d'assurance (cf. tableau n°2).

### 2.1.2 Un durcissement des conditions de garanties, facteur de vulnérabilité pour les collectivités

#### 2.1.2.1 La hausse des franchises et le plafonnement des indemnisations des sinistres

Globalement, l'ensemble des collectivités de l'échantillon ayant procédé à un marché de renouvellement de leur contrat d'assurance de dommages aux biens en 2023 et 2022 ont vu, **soit le niveau de certaines franchises réhaussé, soit des plafonds de garanties abaissés** à l'initiative des compagnies d'assurance. Ces dernières se sont affranchies des cahiers des charges des collectivités en imposant des conditions contractuelles qui viennent fortement limiter le montant d'indemnisation en cas de survenance d'un sinistre.

[20] Le calcul a été fait en 2024 à partir des charges de gestion de gestion 2023.

**Tableau n° 2 : L'explosion des franchises : cas des sinistres « émeutes urbaines » et « climatiques »[21]**

| | Montant franchise précédent contrat | Montant franchise actuelle | Catégorie de la franchise | CAF brute 2023 | Poids des franchises/ CAF |
|---|---|---|---|---|---|
| Arc-les-Gray | Sans franchise | 300 000 € | Emeutes et mouvements populaires | 504 557 € | 59,5 % |
| Belfort | 25 000 € | 100 000 € | Tempête, neige, grêle | 14 539 163 € | 0,7 % |
| Besançon | 500 000 € | 1 000 000 € | Tempête, neige, grêle, incendie | 35 277 895 € | 2,8 % |
| Besançon | 50 000 € | 2 000 000 € | Emeutes et mouvements populaires | 35 277 895 € | 5,7 % |
| Département de la Côte d'Or* | 10 % Montant du sinistre min 3 000€, max 15 000€ | 2 000 000 € | Emeutes et mouvements populaires | 62 029 930 € | 3,2 % |
| Chenôve | 300 000 € | 750 000 € | Emeutes et mouvements populaires | 2 087 124 € | 35,9 % |
| ECLA | 1 500 € | 100 000 € | Incendie | 4 103 764 € | 2,4 % |
| Migennes | 7 600 € | 300 000 € | Emeutes et mouvements populaires | 1 992 409 € | 15,1 % |
| Valdoie | 1 000 € | 2 000 000 € | Emeutes et mouvements populaires | 845 547 € | 236,5 % |

*Source : données ANAFI et des collectivités.*

**Jusqu'en 2023, les franchises se bornaient le plus souvent à des franchises générales d'un montant limité,** de l'ordre de quelques milliers d'euros. Dans les contrats signés à compter de 2023, une hausse des franchises générales est opérée. La **communauté d'agglomération de Lons-le-Saunier** a connu une multiplication par 33 de cette franchise lors du renouvellement de son contrat en 2024. La franchise générale de **Dijon Métropole** a également été multipliée par 10 entre 2018 et 2024.

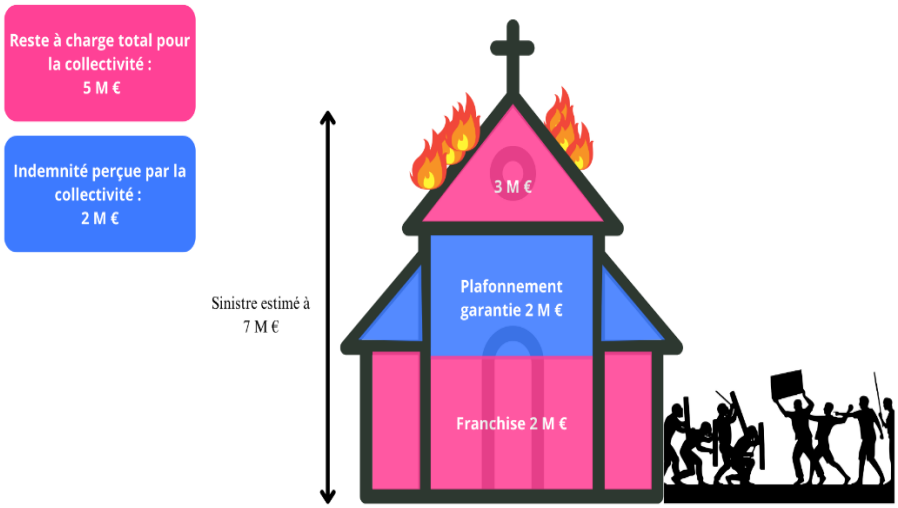
**Le durcissement** des niveaux de franchises dans les contrats les plus récents est **encore plus marqué pour les franchises spécifiques aux sinistres « émeutes urbaines » et « climatiques ».** Ces niveaux élevés de franchise sont susceptibles d'engager significativement les finances des collectivités en cas de sinistre. A titre d'exemple, la commune de **Valdoie** pourrait devoir mobiliser entre 20 % de sa capacité d'autofinancement, pour rembourser un prêt qu'elle aurait à souscrire, si elle faisait face à un sinistre de 2 M€ sur un bâtiment endommagé

[21] Orages, tempêtes, grêle, neiges.

par une émeute ou un mouvement populaire, l'assurance ne versant aucune indemnité dans cette hypothèse (voir tableau ci-dessus).

Les compagnies d'assurance ont également **restreint l'indemnisation** des collectivités **en abaissant les plafonds de garanties**. A titre d'exemple, les communes de **Besançon, Montceau-les-Mines, Valdoie et Arc-les-Gray** ont une limitation d'indemnité à hauteur de 6 M€ par sinistre et par an pour les événements tempête, neige et grêle ; l'indemnisation des dégâts liés à des mouvements populaires est par ailleurs limitée à 2 M€ par sinistre et 3 M€ par an. Cumulée à la franchise de 2 M€, la couverture de ce risque est ainsi, pour ces collectivités, fortement restreinte. A titre d'exemple, pour un sinistre sur un bâtiment d'une de ces collectivités, évalué à 7 M€, après application de la franchise à 2 M€, seuls 2 M€ d'indemnisation seraient perçus par l'assuré en raison de la limitation d'indemnité. Les finances de la collectivité seraient ainsi mobilisées à hauteur de 5 M€ soit le montant de la franchise ajouté aux montants des dégâts non couverts (schéma ci-dessous).

**Schéma n° 3 : Impact financier d'un sinistre « émeute urbaine »**




*Source : CRC, BFC*

### 2.1.2.2 La multiplication des exclusions et des réserves

Les contrats d'assurance dommages aux biens les plus récents se caractérisent par **l'introduction de nouvelles exclusions ou réserves**.

Les collectivités ayant contractualisé avec la SMACL sont particulièrement concernées par cette évolution des contrats. A titre d'exemple, les dommages subis et causés par des **installations photovoltaïques** installées au sol, par celles ayant fait l'objet de rappels de produit ou d'alertes en lien avec une sinistralité répétée et celles inscrites dans un processus

innovant en cours de validation ne sont pas couverts. Par ailleurs, la garantie tempête-grêle-neige n'est mise en œuvre que dès lors que la vitesse du vent dépasse 100 km/h.

La SMACL a également introduit de nouvelles exclusions en énumérant limitativement, pour certaines garanties, les biens couverts. Ainsi, certains ouvrages d'art et de génie civil comme les aires de stationnement, les digues, ne sont pas couverts par l'assurance dommages aux biens. La même approche restrictive est appliquée au mobilier urbain et biens extérieurs[22], qui bénéficiait jusqu'à présent des mêmes garanties que les autres biens. La compagnie, en listant à la fois les biens et les garanties couverts, exclut des événements qui constituent l'essentiel de la sinistralité, tels que les bris de glace subis par les abris des transports en commun, les chocs d'un véhicule sur des feux de signalisation. Cumulée à l'introduction d'un plafond d'indemnisation à 150 K€, **l'assurance des dommages subis par le mobilier urbain se voit privée, dans ces conditions, d'effectivité**.

L'automaticité de garantie[23] n'est plus, pour certains bâtiments, acceptée par la compagnie d'assurance. Sont notamment visés les bâtiments liés à la gestion des déchets, ceux de plus de 500 $m^2$ qui sont vacants, à l'état de friches ou voués à la démolition.

L'assurance responsabilité civile peut aussi faire l'objet de réserves. La couverture du contrat de la commune de **Belfort** a été progressivement restreinte au gré des renouvellements successifs. Aux premières exclusions introduites en 2019, notamment relatives aux dommages causés par l'amiante et par des émeutes urbaines [24], sont venues s'ajouter, en 2021, celles des dommages résultant d'une pollution non accidentelle. Le dernier contrat souscrit en 2024 a confirmé ces exclusions.

#### 2.1.2.3 L'introduction de clauses de prévention limitant le montant des indemnités

Un élément supplémentaire du durcissement des conditions d'assurance consiste en l'introduction, par la SMACL, d'une nouvelle clause de prévention annexée au contrat d'assurance dommage aux biens. Cette clause concerne l'intégralité des contrats conclus en 2024. Pour les contrats antérieurs, ces engagements ont été introduits par voie d'avenant.

**Cette nouvelle clause instaure une réduction à hauteur de 20 % de l'indemnisation d'un sinistre en cas de non-respect des obligations de prévention** imposées par le contrat[25]. L'annexe contractuelle correspondante recouvre environ une vingtaine de thématiques d'une grande diversité, dont les détections incendie et intrusion, les travaux par points chauds, la prévention des incendies dûs aux fumeurs... Pour chaque engagement, elle détaille les obligations à la charge des assurés et leur périmètre. Dans quelques cas, elle motive les engagements attendus de l'assuré, à travers un retour d'expérience.

---

[22] Concernant la commune de Besançon, le nouveau contrat de dommages aux biens contracté avec la SMACL à effet du 1er janvier 2024 exclut la garantie choc de véhicules terrestres non identifiés, la garantie vol et vandalisme sur biens extérieurs et le vandalisme extérieur.

[23] Extension automatique de la couverture assurantielle aux nouveaux biens acquis par l'assuré.

[24] Le contrat de 2019 excluait également la responsabilité personnelle des médecins et personnels paramédicaux, les dommages résultants de la pratique de certains actes médicaux (chirurgie, anesthésie, radiologie, obstétrique et gynécologie) et ceux causés par les moisissures toxiques, les champs et ondes électromagnétiques.

[25] Sauf s'il est établi que ces inobservations ont été sans incidence sur le sinistre et sauf cas de force majeure.

Dans certains contrats, la clause de prévention s'applique à l'intégralité du patrimoine de la collectivité alors que dans d'autres, elle ne concerne que des bâtiments présentant un risque identifié par la compagnie (équipements sportifs, bâtiments classés, équipements techniques…).

Cette nouvelle disposition contractuelle présente le mérite d'éclairer les collectivités sur la démarche à mener en matière de prévention. Elle les **contraint néanmoins à engager une politique de prévention qui va bien au-delà de ce qu'elles pouvaient faire jusqu'à présent** notamment dans le cadre des obligations réglementaires des établissements recevant du public. Elle implique par ailleurs la **mobilisation de moyens humains et financiers supplémentaires**. Imposée sans aucune négociation ni délai pour sa mise en œuvre, elle constitue une restriction supplémentaire des garanties couvertes par l'assurance des dommages aux biens.

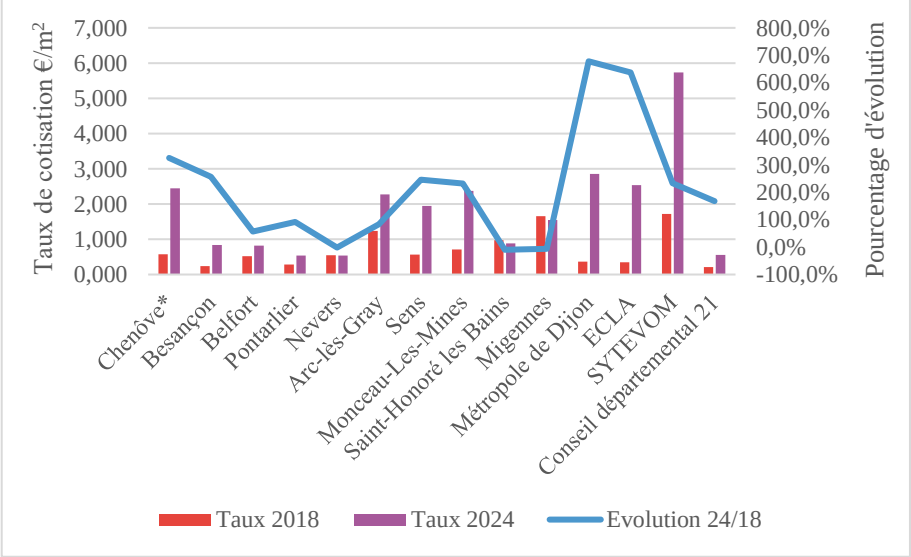
## 2.2 Un impact différencié selon les risques assurés

### 2.2.1 Des difficultés qui se concentrent sur l'assurance dommage aux biens

Bien que facultatif, le contrat d'assurance de dommages aux biens est majoritairement souscrit par les collectivités. L'ensemble des organismes de l'échantillon ont externalisé la couverture de ces dommages. **Touchée par de nombreux sinistres, cette police est fortement impactée par la crise du marché de l'assurance**. En plus de la forte hausse de la tarification et de la multiplication des modifications contractuelles unilatérales précédemment évoquées, la couverture des dommages aux biens est confrontée à des difficultés supplémentaires.

L'assurance dommages aux biens a enregistré une très nette augmentation de sa tarification, avec un **prix moyen au m² relevé en 2024 de 1,8 €, contre 0,7 € en 2018**, pour les 13 organismes de l'échantillon ayant un contrat individualisé. L'évolution moyenne des taux de cotisation au m² est ainsi de 211 %, soit un triplement de la tarification

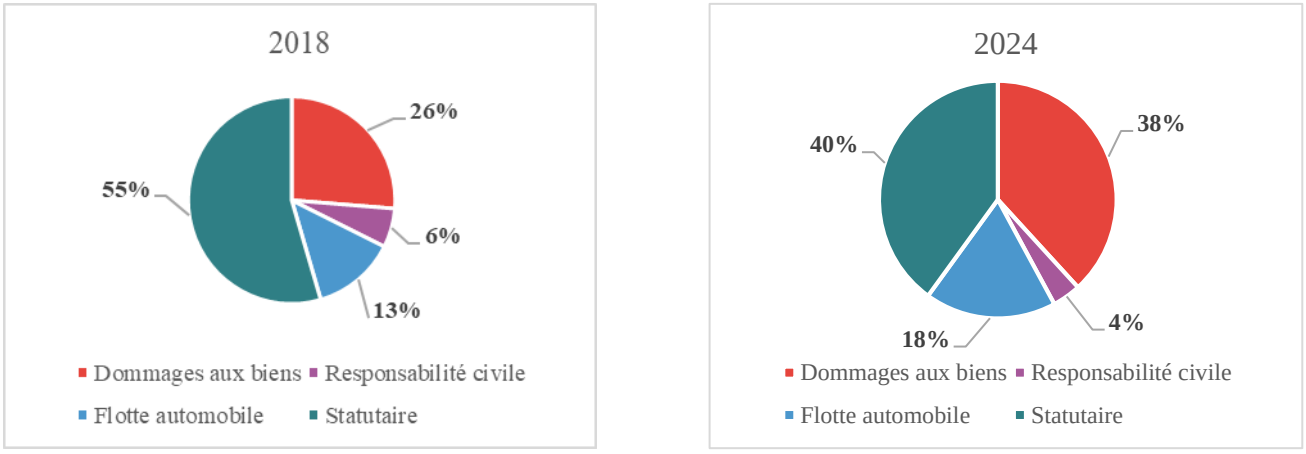
**Graphique n° 5 : Evolution des taux de cotisation de la police dommages aux biens entre 2018 et 2024**




*Source : données transmises par 13 collectivités de l'échantillon ayant un contrat DAB distinct.*
** : donnée 2020 et 2024*

Compte tenu de cette forme progression, les primes de l'assurance dommages aux biens ont rattrapé, en 2024, des niveaux déjà élevés de primes d'assurance statutaire pour les 12 organismes de l'échantillon concernés par cette couverture statutaire. Pour les 4 autres collectivités[26], les primes d'assurance dommages aux biens représentent, en 2024, 62 % de l'ensemble de leurs dépenses d'assurance contre 55 % en 2018.

**Graphique n° 6 : Poids des différentes primes d'assurance des collectivités en 2018 et 2024**




*Source : données des 12 collectivités de l'échantillon contractualisant 4 risques principaux.*

Les marchés publics **d'assurance de dommages aux biens se caractérisent, d'une part, par une raréfaction des offres**. Parmi les treize collectivités de l'échantillon ayant lancé une consultation en 2022 et 2023, sept ont prononcé une infructuosité en raison de l'absence d'offre. Parmi ces dernières, cinq ont finalisé un contrat au terme d'une procédure négociée[27].

**Tableau n° 3 : Issue des consultations lancées en 2022 et 2023**

| | Absence d'offre | 1 offre | Plusieurs offres |
|---|---|---|---|
| 2023 | Chenôve / Sens /Migennes / ECLA / Gevrey-Chambertin | Besançon / Arc-les-Gray / Montceau-les-Mines / Prémanon | Belfort |
| 2022 | Dijon Métropole / SYTEVOM_Lot de la plateforme de valorisation des déchets triés | | Département de la Côte d'Or |

*Source : données transmises par les collectivités.*

[26] Les communes de Besançon, Belfort, la métropole de Dijon et le département de Côte d'Or sont en auto assurance pour leurs risques statutaires.

[27] Les articles R. 2122-2 et R. 2124-3 du code de la commande publique ouvre la possibilité pour l'acheteur public de passer un marché sans publicité ne mise en concurrence préalables lorsque soit aucune candidature ou aucune offre n'a été déposée dans les délais prescrits, soit seules des candidatures irrecevables ou des offres inappropriées, au sens des articles L. 2152-1 et s., ont été présentées.

D'autre part, l'assurance dommages aux biens est la seule police pour laquelle quelques collectivités de l'échantillon ont été en situation d'auto-assurance contrainte. Les communes de **Migennes, Chenôve et Dijon Métropole ont été sans couverture assurantielle durant une courte période**, le temps de finaliser leur contrat. Le syndicat mixte de traitement des ordures ménagères de la Haute-Saône **(Sytevom)** n'est pas arrivé à faire assurer son équipement de valorisation des déchets triés en déchèterie qu'il gère en régie, impasse qui **met en évidence la difficulté d'assurer les risques industriels associés à un centre de tri ou à des équipements assimilés.**

**Comme d'autres communes de France sinistrées à la suite d'émeutes urbaines ou d'évènements climatiques, la commune de Sens a été privée de couverture assurantielle entre janvier et août 2024.** Après deux consultations et une procédure de gré à gré infructueuses, la collectivité a décidé de ne pas donner suite à des offres jugées inappropriées au regard des conditions tarifaires et des garanties offertes. A l'issue de la première phase de négociations, deux offres avaient été formulées, d'un montant respectif de 218 K€ et 290 K€, contre un montant de primes de 66 K€ auparavant, avec une hausse des franchises et un abaissement du montant maximal d'indemnisation par sinistre. Pour limiter l'augmentation de sa prime d'assurance, la commune a envisagé de ne plus assurer l'intégralité de son patrimoine en restreignant son parc assurable à 13 bâtiments sur 90, en retenant principalement son patrimoine protégé, sans que cette démarche ne débouche sur une offre acceptable par la collectivité au regard des besoins assurantiels. Une nouvelle consultation a finalement permis à la collectivité de souscrire un contrat d'assurance à effet du 1er septembre 2024, mais pour une durée limitée à une seule année.

**Malgré la forte dégradation des conditions d'assurance, conjuguée à une nette augmentation des tarifs, la contractualisation de la couverture des dommages aux biens reste nécessaire.** L'impact d'un sinistre sur un bâtiment public peut être lourd de conséquences, bien au-delà des dégâts matériels et du coût de la réparation du sinistre. D'une part, parce que la collectivité peut être contrainte d'engager des dépenses urgentes pour assurer la continuité de service public (cas d'un sinistre touchant une école, par exemple). D'autre part, dans la mesure où la réparation de dommages subis par des voisins et des tiers, dont la collectivité serait responsable, serait susceptible d'avoir pour elle un impact budgétaire très significatif.

De même, le renchérissement des contrats « tous risques chantier » et « dommages ouvrages » ne devrait pas amener les collectivités à renoncer à souscrire ce type d'assurances, au moins pour les opérations aux enjeux financiers les plus importants. A défaut, la collectivité « maître d'ouvrage » s'expose, en cas de sinistre et de défaillance des entreprises dans leur couverture d'assurance du chantier, à assumer financièrement des conséquences du sinistre[28].

[28] Au cours des émeutes urbaines de l'été 2023, un bâtiment en cours de construction sur la **commune de Sens,** destiné à accueillir un centre social, a été intégralement détruit par un incendie volontaire. Les dommages estimés à 3,5 M€, correspondant aux sommes déjà engagées par la collectivité, n'ont pas été indemnisés au jour de la fin de l'instruction, en raison notamment d'un défaut d'assurance de certaines entreprises et de l'absence de souscription d'un contrat « tous risques chantiers » par la commune.

### 2.2.2 Une assurance statutaire coûteuse, réinterrogée par les collectivités

**L'assurance statutaire** pèse fortement dans les dépenses d'assurance des collectivités territoriales depuis de nombreuses années. Elle **constitue, jusqu'en 2023, le 1er poste de dépenses d'assurance** pour une majorité de collectivités de l'échantillon ayant souscrit cette police, soit 10 organismes sur 13. Cette hiérarchie évolue en 2024 sous l'effet de la forte hausse des primes de l'assurance dommages aux biens, dont les montants viennent aggraver les charges d'assurance des collectivités de l'échantillon en dépassant ceux des primes de l'assurance statutaire. Alors que les parts respectives de ces primes étaient de 26 % et 55 % en moyenne pour l'échantillon en 2018, elles sont de 40 % et 38 % en 2024.

**Le coût élevé de cette police d'assurance a, entres autres, conduit les collectivités les plus importantes** (**département de la Côte d'Or, Dijon Métropole, communes de Besançon** et **de Belfort)**, **à ne pas recourir à un prestataire pour couvrir les risques statutaires**. Outre qu'elles ont une capacité financière suffisante pour faire face aux coûts induits par l'absence de leurs agents, l'auto-assurance apparaît possible dès lors que le volume d'effectifs limite l'impact de l'aléa.

En termes d'évolution, l'assurance statutaire se caractérise par une hausse moyenne de 33 % entre 2018 et 2024. Cette augmentation est tempérée par le fait que certaines collectivités ont décidé de réduire le périmètre de leurs garanties. La hausse est le plus souvent induite par des déterminants exogènes. La réforme des retraites, en ce qu'elle implique le maintien en activité d'agents avec une probabilité d'absentéisme plus marquée, a notamment été considérée comme un facteur aggravant de la sinistralité qui a justifié une hausse des cotisations d'un point. Le plus souvent contractualisée par l'intermédiaire des centres de gestion dans le cadre de groupements de commande, cette police n'est pas concernée par une raréfaction des offres.

Le poids financier croissant des primes d'assurance statutaire a contraint des collectivités à interroger le périmètre de leurs garanties. Cette analyse les amène le plus souvent à réduire leur couverture par un prestataire au profit de l'auto-assurance. Deux collectivités de l'échantillon ont déjà initié cette démarche dans un but de maitrise des coûts.

**L'évolution de l'assurance statutaire de la commune de Pontarlier**

Lors du renouvellement de son contrat d'assurance statutaire en 2023, face à une hausse prévisionnelle de 21 % de la cotisation à périmètre de couverture constant (montant de prime prévisionnel de 295 280 € contre 244 288 € auparavant), la commune de Pontarlier a décidé, à la fois de **ne plus assurer la maladie ordinair**e **et d'introduire des franchises importantes** pour les autres risques (60 jours pour les accidents du travail et les maladies professionnelles et 90 jours pour la longue maladie et la maladie de longue durée). La collectivité avait déjà décidé, pour le même motif, d'une première réduction de ses garanties en 2022, avec un remboursement des indemnités journalières à hauteur de 75 % contre 100 % auparavant. **En parallèle**, **Pontarlier déploie une politique de prévention** afin de lutter contre la survenance des accidents du travail, qui se concrétise par la création d'un service dédié portant des actions de sensibilisation et de formation à destination des agents.

### 2.2.3 Une assurance responsabilité civile en tension dans les départements

L'association **Départements de France** a mis en évidence, dans un sondage réalisé auprès de ses adhérents en 2024, les **difficultés rencontrées par les départements pour l'assurance de leurs risques.** Au même titre que les collectivités du bloc communal, les départements sont touchés par les effets de la raréfaction de l'offre sur le coût et la qualité des garanties offertes pour leurs assurances. Ils subissent des avenants intégrant une forte majoration des primes, des résiliations de contrats et n'obtiennent pas toujours de réponse à leurs appels d'offres.

Les contrats signés en 2023 et 2024 présentent des conditions de garanties dégradées analogues au bloc communal pour les assurances des risques « dommage aux biens » et « automobile ». Comme le département de la Côte d'Or, les départements souvent assurés par la SMACL pour le risque dommage aux biens, se voient désormais appliquer la clause de prévention qui conditionne la prise en charge des sinistres assurés à la mise en œuvre de mesures de prévention des risques applicables à l'ensemble du patrimoine (cf. supra § 2.1.2).

L'association a relevé qu'à l'occasion du dernier renouvellement des marchés d'assurances (en 2023 ou 2024), **les primes d'assurances avaient été multipliées jusqu'à un facteur 6,** le plus **souvent indépendamment de la sinistralité** des départements concernés. Le département de la **Côte d'Or**, à titre d'exemple, a vu le coût global de ses assurances multiplié par 2,5, passant ainsi de 347 K€ en 2018 à 880 K€ en 2024.

Dans ce contexte défavorable, certains départements ont choisi d'exclure certains de leurs biens du périmètre des garanties ou d'augmenter le montant des franchises pour limiter l'impact financier de ces nouveaux contrats. **En avril 2024, un département**, face à la résiliation de ses contrats, à l'infructuosité de ses appels d'offre ou aux conditions jugées prohibitives de certaines offres, **a fait le choix de passer en auto-assurance sur les trois risques « responsabilité civile », « bâtiments » et « collèges ».**

Par ailleurs, les **départements font face à des risques spécifiques**, liés à leurs compétences sociales. Il s'agit principalement de l'aide sociale à l'enfance, avec les dommages matériels causés par les mineurs confiés, et les dégâts potentiels occasionnés dans les structures de placement. Ainsi, contrairement aux collectivités du bloc communal, qui n'ont pas eu de difficulté à couvrir le risque « responsabilité civile » et pour qui les prix de cette assurance sont restés globalement stables, les **conditions de l'assurance responsabilité civile des départements se sont très nettement dégradées** lors du renouvellement de leur contrat. En **Côte d'Or,** une seule offre a été formulée et le coût de la prime a été multiplié par 3,4, entraînant une charge supplémentaire de 226 K€.

Il est rappelé qu'un régime de responsabilité sans faute des personnes publiques s'applique en cas de dommages causés par un mineur placé, dans le cadre de l'assistance éducative, auprès d'une institution relevant du droit public (voir notamment l'arrêt du CE du 19/06/2015 n° 378293). Au regard du nombre croissant d'enfants confiés aux services départementaux de l'aide sociale à l'enfance, ce risque est considéré comme le **principal sujet de préoccupation assurantielle des départements,** qui estiment ne pas pouvoir significativement influer sur leur niveau de sinistralité. Dans ce contexte, beaucoup de sinistres ne sont pas déclarés pour limiter l'augmentation du montant des franchises.

# 3 DES LEVIERS POUR FAVORISER L'ASSURABILITE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

## 3.1 Une détente possible du marché de l'assurances des collectivités, à des prix durablement plus élevés

Comme il a été vu plus haut dans le rapport, le prix de l'assurance dommage aux biens des collectivités, après une période de prix bas, a fortement augmenté pour atteindre des niveaux inédits en 2023 et 2024. Cette évolution, valable pour l'ensemble des polices d'assurance communément souscrites par les collectivités (dommage aux biens-DAB, Auto, responsabilité civile-RC), est surtout marquée pour l'assurance dommages aux biens. Avec plus de 1,8 € par $m^2$ assuré, le coût moyen de la prime de l'assurance DAB des collectivités de l'échantillon régional est trois fois supérieur à celui observé lors du dernier point bas du cycle, en 2016.

A ces conditions de prix nettement plus favorables aux assureurs (ce prix moyen constaté de l'assurance DAB est à peu près le même que celui de la DAB des bâtiments tertiaires du privé, auquel il est assimilable), des assureurs devraient revenir sur le marché de l'assurance des collectivités. **Un retour à davantage d'offres et de concurrence est susceptible de provoquer une détente de ce marché et pourrait avoir un effet baissier, à terme, sur le prix de l'assurance des collectivités.**

**Mais un retour à davantage d'offres ne résoudra pas les problèmes d'assurabilité des risques devenus sériels (climatiques, sociétaux**), que l'assurance traditionnelle ne prend plus en charge. La forte dégradation des conditions de garantie constatée auprès de certains des 17 organismes de l'échantillon régional (voir supra § 2.1.2) montre la nécessité d'apporter des réponses durables à la couverture de ces risques.

## 3.2 Des mesures en débat pour renforcer l'assurabilité des collectivités territoriales

### 3.2.1 La réflexion nationale sur des mécanismes de solvabilisation de l'indemnisation des risques climatiques et sociaux

Plusieurs rapports gouvernementaux ont examiné, début 2024 les voies et moyens de conforter les mécanismes d'assurance et de réparation de sinistres.

Le rapport de Thierry Langrenet, Goneri Le Cozannet et Myriam Merad, rendu en décembre 2023, traite de **l'adaptation du système assurantiel français à l'évolution des risques climatiques** et formule des propositions pour assurer des capacités financières durables au dispositif de réassurance publique pour faire face à la hausse de la sinistralité anticipée d'ici à 2050. Le rapport relatif à **« l'assurabilité des biens des collectivités locales et de leur groupement** » d'Alain Chrétien, maire de Vesoul et Jean-Yves Dages, ancien président de Groupama, et celui **rendu en mars 2024 par la commission des finances du Sénat** abordent exclusivement la question des problèmes assurantiels des collectivités territoriales.

Parmi les mesures structurelles esquissées par le Sénat et le rapport Chrétien-Dages, pour améliorer l'assurabilité des collectivités locales, figurent à la fois des mesures **pour étendre les mécanismes de réassurance publique à** de nouveaux risques et pour **renforcer le rôle de l'autorité de contrôle** prudentiel et de résolution (ACPR) dans la surveillance du marché de l'assurance des collectivités territoriales.

**Il est ainsi proposé de créer un régime de réassurance garanti par l'Etat pour les risques sociaux exceptionnels** sur le modèle du GAREAT ou du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (« régime Cat Nat »). Dans un premier temps, il est envisagé que la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC)[29] puisse également bénéficier aux collectivités touchées par des risques sociaux exceptionnels. Pour cet éventuel dispositif de mutualisation des risques sociétaux comme pour le régime Cat Nat, **il est également préconisé de créer un mécanisme incitatif pour pérenniser la solidarité dans l'assurance de tous les territoires, alors qu'ils sont inégalement exposés aux risques**.

Actuellement, s'agissant des phénomènes climatiques exceptionnels, les collectivités bénéficient de la couverture assurée par le régime d'indemnisation catastrophes naturelles[30], mais ce régime ne couvre pas jusqu'à présent tous les sinistres d'origine naturels qui pèsent sur les collectivités (à titre d'exemple les sinistres induits par des orages de grêle ou des tempêtes ne relèvent pas du dispositif Cat Nat)[31]. S'agissant par ailleurs des risques sociétaux (hormis le risque attentat via le Gareat), aucun dispositif de réassurance nationale ne joue pour l'instant. Ils restent, en principe, pris en charge par les assureurs.

Compte tenu de l'évolution des risques climatiques et sociaux, de leur dimension désormais structurelle et au regard de la mauvaise couverture que les assureurs apportent à ces risques (voir supra § 2.1.2), de telles évolutions apparaissent nécessaires. **Si une réforme du système assurantiel des collectivités devait intervenir**, **elle ne devrait pas exonérer les collectivités d'engager une professionnalisation de la gestion de leurs risques** (voir infra § 3.3).

[29] La DSCE est un dispositif de solidarité national qui permet d'accorder des aides aux collectivités territoriales pour la réparation des biens non assurables de leur domaine public (ouvrages d'art, digues, par exemple).

[30] Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a été créé par la loi du 13 juillet 1982. L'assurance catastrophe naturelle est une extension de garantie obligatoire pour tous les contrats d'assurance de dommages (multirisque habitation, tous risques auto, local professionnel…). Selon l'article L125-1 du code des assurances, la garantie Cat-Nat prend en charge les « dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises. »

[31] Compte-tenu de leur assurabilité, les périls tempêtes (sauf vents cycloniques de grande ampleur), grêle, neige et gel sont pris en charge par des garanties d'assurance, ce qui justifie leur exclusion du régime légal des catastrophes naturelles.

### 3.2.2 Une adaptation nécessaire du cadre juridique applicable aux contrats d'assurance ?

Relevant les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales pour trouver des offres d'assurances conformes à leurs appels d'offre (surtout en dommage aux biens), les deux rapports précités appellent à clarification du cadre juridique applicable aux contrats d'assurance, les règles de la commande publique étant jugées mal adaptées. **Parmi les évolutions proposées, est évoquée l'introduction de la possibilité de négocier les contrats d'assurances, quel qu'en soit le montant**[32]**.** Ils demandent, a minima, que soit clarifiée la faculté pour les collectivités de recourir aux dispositions de l'article R. 2124-3 du code de la commande publique pour passer leurs marchés d'assurance selon la procédure avec négociation.

L'assujetissement des prestations d'assurance aux règles de la commande publique, à partir de 1998, souvent décrié comme trop rigide, a pourtant contribué à professionnaliser la gestion des assurances des collectivités territoriales. Il s'est notamment traduit par un effort d'analyse des besoins et des risques, une extension de la couverture assurantielle (les contrats « tous risques sauf » remplaçant le principe 1 risque = 1 contrat, qui prévalait) et par une forte baisse des prix au début des années 2000. L'application de la commande publique aux contrats d'assurance a eu, plus généralement, un impact structurel sur le marché de l'assurance des collectivités : les agents généraux locaux ont été progressivement évincés (car moins à même de répondre à des appels d'offre) et cantonnés aux contrats conclus de gré à gré (petites collectivités) ; le marché s'est concentré autour de deux acteurs dominants, la SMACL et Groupama.

Si la faculté de négocier permet en principe de rapprocher les positions de la collectivité et celles de son assureur potentiel (notamment dans le cas où le besoin de la collectivité n'est pas bien défini ou pas adapté à l'état du marché), sa mise en pratique ne se traduit pas mécaniquement par des offres plus favorables aux collectivités à la recherche d'une assurance. Comme le montrent les exemples de négociation relevés dans l'échantillon régional, la collectivité ne sort pas, a priori, gagnante d'une négociation, l'assureur imposant ses conditions, dans un contexte de forte asymétrie entre offre et demande. Ainsi, les communes de Chenôve, Gevrey-Chambertin et la communauté d'agglomération de Lons-le-Saunier (ECLA) ont finalisé un contrat à l'issu d'une procédure négociée à des conditions fortement dégradées par rapport à leur précédent contrat : nette augmentation de la tarification, réhausse des niveaux de franchise, abaissement des montants de limitation d'indemnité. En outre, la mise en œuvre d'une démarche de négociation impose à l'acheteur public une rigueur organisationnelle pour garantir, à toutes les étapes, une transparence de la procédure et une égalité de traitement des candidats. Et toutes les collectivités n'y sont pas rompues.

L'infructuosité des consultations de marché systématiquement constatée chez les collectivités de l'échantillon régional souligne en tout cas la nécessité d'une meilleure préparation, par les collectivités de leurs consultations et une adaptation de leur cahier des charges à la réalité de l'offre en vigueur. L'exemple de la commune de Besançon l'illustre (voir infra).

[32] Actuellement, cette faculté est ouverte, en procédure adaptée uniquement, soit en dessous d'un seuil de 221K€.

## 3.3 Une gestion des assurances qui doit se professionnaliser dans les collectivités territoriales

Indépendamment des mesures susceptibles d'être prises au niveau national pour conforter l'assurabilité des collectivités territoriales, ces dernières peuvent agir, à leur niveau, pour préserver leur capacité à bénéficier de conditions d'assurance les plus favorables possibles. De la même manière qu'elles ont su adopter des stratégies de financement bancaire et de trésorerie au début des années 2010, alors que la conjoncture du marché des prêts aux collectivités était très dégradée, les collectivités locales doivent aujourd'hui s'emparer du sujet de l'assurance de leurs risques.

L'affectation à la gestion des assurances de moyens dédiés et suffisamment dimensionnés, la mise en place d'une analyse des besoins d'assurances et des risques à confier contractuellement à un assureur et le déploiement de mesures systématiques de prévention des risques assurés sont les trois principaux leviers que les collectivités peuvent actionner.

Ils constituent les bases d'une stratégie d'assurance qu'il leur faut adopter, **en passant d'une logique de gestion des assurances basée sur un transfert mécanique des risques à une politique de management du risque.**

### 3.3.1 Allouer des moyens à la hauteur des enjeux

#### 3.3.1.1 Les composantes clés d'une « fonction assurances » en collectivités territoriales

La gestion des assurances requiert des moyens et une expertise, à la croisée du droit privé et du droit public, qui doivent être dimensionnés à la hauteur des enjeux et des difficultés mis en évidence plus haut dans le rapport.

Le champ des compétences nécessaires à un service (ou une personne) chargé des assurances pour suivre la passation, l'exécution des contrats et la gestion des sinistres est très large. Sans compter les actions de prévention des risques, qui sont à l'interface entre assurance et la gestion mobilière et immobilière (assurances dommages aux biens, auto et responsabilité civile) ou la gestion des ressources humaines (assurance statutaire).

**Tableau n° 4 : Les compétences mobilisées pour la gestion des assurances**

| Domaines d'intervention | Missions |
|---|---|
| Prévention des risques | Prévoir une démarche de prévention pour l'ensemble des risques assurés (voir infra § 3.3.3) |
| Analyse des besoins de couvertures | En fonction des capacités financières de la collectivité à faire face à certains dommages cibler les besoins prioritaires[33] de souscription et, parallèlement, le périmètre de l'auto-assurance (voir infra § 3.3.2) |
| Passation des contrats d'assurance | Analyser l'état du marché à l'instant T[34] et adapter les cahiers des charges en conséquence.<br>Analyser les offres d'assurance (les réserves et les conditions de garanties), en faire la pédagogie à destination d'une commission d'appel d'offres (voir infra § 3.3.2). |
| Exécution des contrats et gestion des sinistres | Contrôler la liquidation des factures[35], la rédaction des avenants, faire en sorte, en cas de sinistre que les engagements contractuels de l'assureur soient tenus.<br>Assurer un pilotage, en continu de l'évolution de la sinistralité des contrats, et notamment de celle du ratio sinistre/prime . |

*Source : CRC BFC*

#### 3.3.1.2 Un socle de moyens minimum à consacrer au suivi des assurances

**Si le dimensionnement des moyens doit être adapté au profil** et aux enjeux de la collectivité, **plusieurs choix d'organisation s'imposent** pour conforter la gestion des assurances.

La première condition est que le management des risques et les choix d'assurance associés soient portés par l'exécutif et la direction générale des services comme **un enjeu prioritaire.** En l'absence de difficultés particulières pour couvrir leurs risques, les collectivités n'ont pas eu à considérer la question des assurances comme stratégique. De fait, en 2024, comme la chambre a pu le relever, seules quelques collectivités de l'échantillon disposaient d'un service ou de compétences dédiées à la « fonction assurance[36] ».

[33] Y compris la question de la répartition de la couverture des risques entrant dans les contrats complexes (DSP, Baux, …). C'est un enjeu financier pour la collectivité délégante à ce que les clauses soient rédigées de manière à ce que le délégataire/prestataire assume les responsabilités assurantielles qui lui reviennent, et à vérifier si ces obligations sont bien respectées (contrôle des attestations d'assurance = grosse plus-value d'un AMO).

[34] Connaissance des conditions imposées par les assureurs (exclusions devenues systématiques, attentes des assureurs en matière de prévention), des conditions économiques (tarifs, niveau des franchises pratiquées, des LCI).

[35] Avec le contrôle de l'application des clauses d'indexation ; la discussion sur les majorations indemnitaires non contractuelles (ne découlant pas d'une évolution mécanique du contrat).

[36] Ensemble des missions rattachées à la gestion des risques auquel un organisme fait face et qu'il décide de confier ou non à un assureur : prévention des risques, analyses des besoins d'assurance, souscription et gestion des contrats, suivi des sinistres.

L'implication de plusieurs services dans le suivi des assurances est inévitable, avec un service commande publique (ou un service juridique) qui intervient dans la préparation des contrats, un service finance impliqué dans leur exécution et des services opérationnels qui interviennent lorsque survient un sinistre**. Le pilotage des assurances doit cependant être assuré par une personne dédiée**, à défaut d'un service, identifiée comme telle par les assureurs et par les services de la collectivité. Cette personne, idéalement secondée pour assurer une continuité des dossiers, doit disposer d'une formation au droit des assurances, être en capacité d'assurer une veille, être garante de la fiabilité de l'information et de la fluidité dans le partage d'informations avec les différents services opérationnels de la collectivité concernés.

Compte tenu de la **technicité et de la variété des sujets abordés**, et a fortiori dans le contexte actuel très défavorable aux collectivités, **l'appui d'un auditeur** (ou assistant à maîtrise d'ouvrage - AMO) **peut s'avérer très pertinent** si la collectivité ne dispose pas de l'expertise nécessaire[37]. Parmi les 17 collectivités de l'échantillon régional, 12 ont recours à une prestation d'AMO (dont 4 uniquement pour la préparation et la passation des marchés et 8 au titre d'une mission de conseil continue). Les contrats d'AMO dans le domaine de l'assurance peuvent comporter des prestations d'expert d'assurés[38], permettant à la collectivité de défendre l'application des garanties contractuelles en faisant jeu égal avec l'assureur : le service commun **de Dijon Métropole**, à titre d'exemple, a pu **mobiliser cette expertise au profit de la commune de Chenôve**, en lui faisant bénéficier d'une estimation technique et économique des dommages et en accélérant le règlement du sinistre et le versement de l'indemnisation.

Très majoritairement dans les « petites collectivités », une personne identifiée comme en charge des assurances, est rattachée à un service juridique, finances, avec le secrétaire de mairie ou DGS en appui, et utilise quelques outils simples pour passer les contrats d'assurance et les suivre (comme un tableau de recensement du patrimoine, des modèle DCE, un tableau de suivi des sinistres). Parfois, il est fait un recours ponctuel à une prestation d'AMO lors de la relance des contrats.

**L'organisation d'une « fonction assurance** », entendue comme la conjonction d'un service chargé de piloter la stratégie d'assurance (avec l'ensemble des compétences précitées) et d'un réseau de référents dans les services opérationnels de la collectivité, investis dans la prévention des risques et la gestion des sinistres**, est le propre des grosses collectivités**. Les organisations mises en place à **Dijon Métropole, Besançon, Belfort, au département de la Côte d'Or ou au Sytevom**, bien que présentant des degrés divers de maturité, **s'inscrivent toutes dans le développement** d'une démarche globale de **management des risques** (voir infra § 3.3.3).

S'agissant de compétences rares (plusieurs collectivités de l'échantillon ont témoigné de la difficulté de recruter et de l'investissement que représente la formation d'un gestionnaire d'assurance[39]), la **mise en commun d'une partie de l'expertise** nécessaire à la gestion des risques et des assurances à **l'échelle intercommunale apparaît pertinente** et souhaitable. Un service commun peut être constitué à l'échelle de l'EPCI, au profit non seulement de la ville

[37] Le recours à ces conseils sont importants pour les services dédiés compte tenu de la technicité de la matière (élaboration des DCE, analyse des offres, conseil permanent, aide sur dossiers de sinistre…).

[38] Sur le rôle de l'expert d'assuré : son intervention doit permettre à l'assuré d'être au même niveau de compétence que l'assureur en termes d'expertise économique du dossier. Leur intervention est pertinente pour des gros dossier à plus de 1M€ ( les dossiers dits de masse à moins de 75K€ ne pose en général pas de problème).

[39] Plusieurs collectivités ont indiqué avoir financé une formation.

centre, mais également des communes membres volontaires, notamment en faveur des collectivités de petite taille. L'EPCI, dans le cadre d'un service commun peut prendre par ailleurs une prestation d'AMO à sa charge.

Dans la plupart des communes de l'échantillon d'une certaine taille, une mutualisation de la fonction assurance entre la commune centre et l'EPCI est à l'œuvre (**ECLA, Belfort, Pontarlier, Montceau-les-Mines**) ou est en cours de structuration comme à Sens ou Nevers. Parfois, la mise en commun de moyens est élargie pertinemment à d'autres organismes, comme dans le cas de **la commune et de l'agglomération de Besançon** où le service suit les assurances du syndicat de traitement des déchets et du CCAS. Seule **Dijon Métropole** a créé un service commun, ouvert à l'ensemble de ses communes membres qui le souhaitent.

**L'exemple du service commun des assurance de Dijon Métropole**

Après avoir mutualisé la gestion de la direction des assurances avec la ville de Dijon, Dijon Métropole **a constitué en 2019 un service commun** des assurances au profit de l'ensemble des communes de la métropole.

Le service commun des assurances gère actuellement les assurances de **la moitié des communes de la métropole** dijonnaise, ce qui représente un portefeuille de **114 contrats d'assurances.** La direction des assurances en charge de ce **service commun est composée de 7 agents** : 1 directrice, 1 assistante de direction, 4 gestionnaires des assurances et 1 assistante assurance. Elle bénéficie par ailleurs du conseil continue d'un auditeur dans le cadre d'un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de prestations d'un expert d'assuré prévu dans le cadre de ce contrat d'assistance.

La direction des assurances définit et met en œuvre une stratégie de souscription d'assurances adaptée aux besoins de la métropole et des 11 communes adhérentes, sur 23 membres de l'intercommunalité, au service commun des assurances, en appréciant les risques et en analysant les données afin d'optimiser le portefeuille d'assurances. Elle assure la passation des marchés d'assurance pour l'ensemble des contrats des communes adhérentes au service commun. Chacun des 4 gestionnaires est dédié à une ou plusieurs communes : ils assurent la gestion des sinistres et leur suivi, l'exécution des contrats, la vérification de l'ensemble des primes, l'assistance à la commune pour toute problématique assurantielle.

Ce service commun permet de **mettre à disposition une expertise sur l'ensemble du champ des assurances à l'ensemble des communes adhérentes, à un coût intéressant** pour ces dernières.

### 3.3.2 Mieux préparer la souscription des contrats en améliorant l'analyse de ses besoins d'assurance

#### 3.3.2.1 Déterminer ses besoins prioritaires d'assurances

Face à la rareté et à cherté des offres d'assurance, **la réalisation d'une analyse des besoins d'assurance de la collectivité**, basée sur celle de l'analyse de leur exposition aux risques, constitue une **première étape impérative**.

Comme dans toute démarche de passation de marchés public, l'analyse des besoins d'assurance et la capacité à les prioriser est indispensable pour mieux contractualiser avec les compagnies d'assurance. L'objectif **ne peut pas être de déléguer à l'assureur la prise en charge de la réparation de tout sinistre, sans passer par une analyse coût/avantage**, ce à quoi a pu se limiter la démarche de souscription des contrats dans une période où les collectivités se trouvaient en position de force à l'égard des assureurs.

Prioriser ses besoins d'assurance passe en général, par la **définition du champ de l'auto-assurance,** c'est-à-dire des sinistres que la collectivité a avantage à prendre en charge elle-même, dès lors qu'elle en a les capacités financières ou opérationnelles. Dans le cas particulier de l'assurance dommages aux biens, cette priorisation des besoins suppose au préalable une connaissance fine du patrimoine de la collectivité et des risques associés (voir infra § 3.3.3).

La collectivité peut être amenée, dans ce cadre, à cibler des natures de risques ou de biens qu'elle va exclure du champ de l'assurance. Le choix de l'auto-assurance consiste également à identifier les niveaux de franchises pertinents (montant des réparations restant à la charge de l'assuré en cas de sinistre), en prévoyant par exemple, dans la consultation, des options avec plusieurs niveaux de franchises, qui vont permettre de comparer ce que coûte l'externalisation du risque en fonction des différentes hypothèses retenues.

En fonction **des risques à assurer, certaines franchises apparaissent pertinentes par nature ou, a contrario, à éviter absolument**.

**L'assurance automobile** apparaît comme le **domaine où la pratique de l'auto-assurance est la plus répandue**, au regard des choix d'assurance observés parmi les 17 collectivités de l'échantillon régional. C'est celui aussi où la détermination du bon niveau de franchise, permettant de ne laisser à la charge de la collectivité que les sinistres dits « de fréquence » (les sinistres petits par leur incidence financière, mais fréquents) est la plus aisée. Ainsi, la plupart des collectivités de l'échantillon limitent strictement la couverture « tous risques » (à titre d'exemple, la commune de Belfort a revu ses besoins après l'infructuosité d'une première consultation, en excluant du champ de l'assurance auto les accidents aux conséquences uniquement matérielles lorsqu'un tiers n'est pas identifié).

Comme il a pu être relevé plus haut dans le rapport, la **pratique de l'auto-assurance** (exclusion de certains risques ou choix d'une franchise après analyse des coûts) **s'est développée pour l'assurance statutaire du personnel** à l'occasion du récent renouvellement des contrats, (exemple de la commune de Pontarlier qui a exclu la prise en charge de la maladie ordinaire dans son contrat d'assurance statutaire).

En matière **de responsabilité civile**, **l'absence de franchise constitue la règle,** pour éviter aux services de devoir assumer la très lourde gestion administrative de l'indemnisation des tiers à la place de l'assureur[40].

En matière d'assurance dommages aux biens, comme vu précédemment, le périmètre de l'auto-assurance (en raison des exclusions ou des franchises) est, dans le contexte actuel du marché de l'assurance, presque toujours imposé par les assureurs et donc subi et non pas choisi par la collectivité assurée (voir supra § 2.1 et 2.2). Il n'en demeure pas moins essentiel, pour

[40] L'existence d'une franchise engendre mécaniquement un accroissement des sinistres devant être gérés par les services de la collectivité et une internalisation de certaines réparations ainsi que la nécessité d'allouer une enveloppe budgétaire pour prendre en charge les sinistres inférieurs au montant de la franchise.

les collectivités de **disposer de la connaissance la plus fine des caractéristiques de leur patrimoine immobilier à assurer** pour pouvoir, en la portant à la connaissance des assureurs à l'occasion des consultations de marché, **être assurées au prix le plus juste**. Une telle connaissance est également la base de toute démarche de prévention des risques (voir infra § 3.3.3). Elle est en outre indispensable pour bien encadrer les besoins[41] d'assurance de la collectivité et choisir les limites contractuelles indemnitaires à retenir, en fonction de la valeur économique des actifs assurés, quitte à prévoir plusieurs lignes d'assurance si nécessaire, comme dans le cas de **Besançon ou de Dijon Métropole**[42].

En tout état de cause, **une collectivité ne devrait pas prendre le risque de l'auto-assurance si elle estime ne pas avoir la capacité d'assumer financièrement les dommages restant à sa charg**e. Ce qui suppose un niveau de capacité d'autofinancement suffisant pour financer des réparations avec le recours éventuel à l'emprunt et des disponibilités de crédits pour faire face à d'éventuelles dépenses urgentes (aucun mécanisme de provisionnement n'est actuellement prévu par la réglementation comptable). Les conséquences en termes de gestion des dossiers d'assurance sous franchise doivent également bien être prises en compte (notamment s'agissant de la gestion des recours à l'égard des tiers).

Comme cela a été dit plus haut dans le rapport (§ 2.2), **même dans des conditions financières et de garanties dégradées, il reste préférable de continuer d'assurer ses bâtiments**, **notamment lorsqu'ils sont imbriqués avec des bâtiments appartenant à des tiers**. Ce, en raison des très importantes conséquences financières pour la collectivité qui peuvent résulter en cas de dommages subis par des voisins et des tiers, dont la collectivité serait responsable. En effet, si la collectivité peut choisir de renoncer à assurer son propre patrimoine, elle reste redevable de l'indemnisation des dommages causés au patrimoine de personnes privées au titre de sinistres dont elle serait responsable.

#### 3.3.2.2 Un effort d'adaptation des pièces contractuelles à réaliser

Comme il a été relevé au § 2.2.1, l'infructuosité de la majorité des consultations relatives à l'assurance dommages aux biens lancées en 2022 ou 2023 a poussé les collectivités à engager une procédure négociée avec de potentiels assureurs, en adaptant leur cahier des charges pour prendre mieux en compte l'état du marché (niveau de franchises, …) et en faisant un effort de clarification sur l'état du patrimoine à assurer.

La situation à laquelle les collectivités de l'échantillon régional ont été confrontées (le cas de la **commune de Besançon** étant particulièrement symptomatique[43]) illustre les écueils

[41] En principe, les LCI sont déterminées après estimation du montant des sinistres maximum possibles ou SMP (impact financier en cas de sinistre si rien n'est fait pour l'éviter et le combattre) et des sinistres raisonnables escomptables ou SRE (en partant de l'hypothèse que tous les moyens de protection et de prévention sont opérationnels).

[42] Besançon dispose de deux contrats « dommage aux biens » : un contrat dit de première ligne qui permet d'assurer l'ensemble des bâtiments, avec une indemnité maximale en cas de sinistre de 19 M€ ; et un contrat dans la limite d'une indemnité maximale de 39 M€, dit de seconde ligne, qui ne concerne que certains bâtiments dont les valeurs dépassent les capacités ordinaires d'un contrat de dommages aux biens.

[43] Au 1er semestre 2023, la Maif a annoncé à la commune de manière anticipée sa volonté de résilier le contrat DAB 1er avec une prise d'effet au 31/12/23 aux motifs d'une réorganisation des portefeuilles suite à la fusion avec la Smacl.

auxquels se sont heurtées un grand nombre de collectivités ayant renouvelé leur contrat dommages aux biens en 2022 et 2023. **Trop de cahiers des charges étaient éloignés des pratiques des assureurs,** avec des franchises trop basses, des montants de garanties trop élevés, des stipulations ne respectant pas les standards du marché (présence de garanties « parasites » (Cyber notamment), que l'ACPR avait demandé de bannir des polices dommages aux biens-DAB post-COVID, exclusions standards non reprises) ou encore des définitions de garanties inadaptées, etc.

Elle illustre le travail que le contexte atone du marché pousse les collectivités à réaliser, notamment avec un important **travail de sourcing, pour adapter les cahiers des charges aux pratiques des assureurs** et rendant le plus lisibles les risques à assurer, les garanties et les franchises attendues. Effort qui apparaît essentiel pour stimuler l'offre en facilitant le dialogue entre collectivités et assureurs, a fortiori avec ceux qui ne sont pas familiers des règles de la commande publique.

Pour répondre à cet enjeu de simplification, des acteurs du conseil en assurance recommandent de normer les pièces de marchés publics d'assurances, en s'approchant des textes standards des assureurs, en créant un CCAG et un CCTG spécifiques aux prestations d'assurances (recommandation également formulée par la rapport Chrétien-Dages).

S'agissant par ailleurs de l'organisation même des consultations, les collectivités devraient systématiquement **anticiper leur lancement au 1er trimestre** pour permettre la sélection d'un prestataire avant la fin du 1er semestre, période plus favorable pour obtenir des conditions intéressantes, tout en se réservant la possibilité de relancer la procédure en cas d'infructuosité. Elles devraient, en outre **allonger les délais minimum de réponse** pour permettre aux soumissionnaires de traiter leur dossier.

La capacité pour une collectivité à réformer ainsi ses pratiques d'achat (du sourcing jusqu'à l'analyse des offres), n'est crédible que si la collectivité dispose d'un minimum d'expertise, ce qui renvoie à la nécessité d'un bon dimensionnement de la « fonction assurance ».

### 3.3.3 Des politiques de prévention et de gestion des risques à consolider

Diverses obligations sont faites aux collectivités territoriales en matière de prévention des risques, comme l'adoption des plans communaux (ou intercommunaux) de sauvegarde (PCS) ou les plans de continuité d'activité (PCA), ou encore les plans de continuité informatique (PCI), par exemple. Ces différentes démarches définissent des procédures de gestion des situations de crise, établies sur la base d'une analyse des aléas auxquels une collectivité peut être exposée (PCS), ou des processus visant à assurer la continuité du fonctionnement en mode dégradé d'une organisation (PCA ou PCI) en cas de sinistre majeur. Par ailleurs, s'agissant de la prévention des risques professionnels, toutes les collectivités ont

L'AMO accompagnant Besançon a sensibilisé la collectivité sur la nécessité d'améliorer ses démarches de prévention et sa connaissance des risques. Elle lui a également conseillé de lancer la nouvelle consultation avant l'été en raison du désengagement des compagnies et du nombre très élevé de collectivités se présentant sur le marché en 2023. La collectivité a fait un travail d'adaptation de son cahier des charges en cherchant à rendre le plus lisible possible l'état de son patrimoine et les moyens mobilisés pour la prévention des risques. La collectivité a pu, conclure un contrat, à la toute fin de l'année 2023, avec la SMACL, qui s'est traduite par une réduction des garanties apportées.

l'obligation de formaliser un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP).

L'ensemble de **ces démarches de prévention et les documents qui les formalisent contribuent au développement d'une culture de la prévention des risques** naturels, industriels, professionnels et à la gestion de leurs conséquences. Compte tenu des moyens qu'elles investissent pour respecter les prescriptions réglementaires ERP, PCS, PCA ou DUERP, les collectivités ont souvent la conviction d'être très impliquées dans la prévention des risques associés à l'exercice de leurs compétences.

**Pourtant,** ces documents de prévention ne concernent pas toutes les communes[44], et **ne concernent que certains des risques couverts par les contrats d'assurances.** Ils ne permettent pas, en particulier, aux collectivités d'attester auprès des assureurs d'une connaissance fine des risques couverts par les contrats : risque de vols, risque de dégradation causée par des tiers, risques incendie (lié à l'état des installations électriques des bâtiments), risque lié à la vétusté des bâtiments notamment.

D'où un décalage, qui peut être source d'incompréhension, avec les attentes des assureurs, qui estiment aujourd'hui que les collectivités ne sont pas assez investies dans la protection de leurs biens. Une majorité des acteurs locaux rencontrés par la chambre dans le cadre de son audit, s'accordent néanmoins sur la nécessité de professionnaliser la gestion et la prévention de leurs risques.

#### 3.3.3.1 Progresser dans la connaissance du patrimoine et des risques associés

La première attente et exigence des assureurs à l'égard des collectivités, s'agissant de l'assurance dommages aux biens porte sur la **nécessité d'une connaissance fine de leur patrimoine et des risques associés**, destinés à être couverts par les contrats.

**Or cette analyse des risque**s, bâtiment par bâtiment, si elle est généralement **bien réalisée pour les équipements à risques industriels**, **reste une difficulté dans les collectivités ayant un patrimoine d'une certaine taille**. Les équipements recevant du public-ERP sont bien identifiés et leurs risques globalement cernés, mais cela n'est souvent pas le cas pour les autres bâtiments.

Les questionnaires de risques déployés par des cabinets d'audit, dans le cadre de missions d'expertise en amont à la souscription de contrat, constituent une première étape vers une meilleure connaissance du patrimoine et analyse des risques associés (voir également en annexe n° 6 un exemple de tableau simplifié d'analyse des risques patrimoniaux utilisé par un auditeur). Les tableaux d'état des lieux patrimoniaux dont la chambre a pu relever l'usage dans plusieurs collectivités auditées (**Belfort, Dijon Métropole, Besançon**) **attestent des démarches engagées par ces collectivités** dans le but d'une **meilleure connaissance** des risques associés à leur patrimoine.

L'enjeu pour la collectivité est d'être en mesure d'**identifier les faiblesses de son patrimoine et les leviers pour les supprimer ou les limiter**. Elle doit s'efforcer de porter à la

[44] Certaines communes ont l'obligation de réaliser un PCS si elles sont couvertes par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) ou un plan particulier d'intervention (PPI). Toutefois, il est recommandé à chaque commune d'élaborer son PCS.

connaissance des assureurs, dans les cahiers des charges des consultations, l'information la plus précise possible du patrimoine de la collectivité, de ses caractéristiques et usages, de sa valeur, des risques, et des mesures de prévention mises en œuvre.

Disposer d'une connaissance fine des risques associés à son patrimoine et plus généralement à l'exercice de ses compétences est aussi le **point de départ d'une stratégie d'assurance.** C'est également le **moyen d'être assuré au juste prix**. Dans ce but, la commune de **Belfort** a réalisé, lors du dernier renouvellement de son contrat dommages aux biens, un important travail de révision de l'assiette de son patrimoine à assurer, ce qui s'est traduit par une baisse de 20 % des surfaces intégrées dans le contrat[45] et une économie substantielle, estimée à 20 % par la commune. La commune de **Montceau-les-Mines**, propriétaire d'une vingtaine de bâtiments vacants sur un patrimoine d'une centaine au total, projette de réviser le périmètre de ses assurances de son contrat dommages aux biens, notamment **en sortant tout ou partie des surfaces correspondantes de l'assiette assurée**[46].

En l'absence d'un tel état des lieux, la pratique consiste, dans les cahiers des charges, à déclarer une surface à assurer avec une tolérance de 10 %, imprécision que les assureurs n'apprécient guère et qui joue en défaveur de l'assuré, qui se voit appliquer une majoration de sa prime d'assurance. A contrario, avant le retournement du marché, certains assureurs accordaient une remise sur le prix du contrat en cas d'expertise préalable menée par l'assuré sur son patrimoine[47].

#### 3.3.3.2 La prévention des risques en collectivités, un engagement à mener au long court

L'analyse des pratiques des 17 collectivité de **l'échantillon, met en évidence des actions de prévention d'abord basées sur la prévention des risques professionnels**, avec des démarches particulièrement structurées dans des collectivités comme la commune de Pontarlier, qui a déployé un service de prévention des accidents du travail, dans un contexte de révision à la baisse de sa couverture assurantielle du risque statutaire.

Souvent à la tête de parcs automobiles très importants, la plupart des collectivités auditées, **mènent également des actions de prévention des risques routiers** (actions de sensibilisation des agents, règlement intérieur d'utilisation des véhicules, stages de conduite). C'est le cas par exemple des communes de **Nevers ou de Sens. La ville de Belfort**, qui a fait face à une sinistralité automobile recrudescente, a déployé un plan d'actions dans ce domaine, après avoir réalisé un audit de prévention des risques automobile.

**Mais c'est dans le domaine des risques couverts par la police dommages aux biens que l'investissement à consentir dans la prévention est le plus lourd** et que les actions menées aujourd'hui apparaissent, logiquement les moins avancées. Elle constitue un

[45] Les surfaces déclarées ont été réajustées afin de correspondre à la surface réelle des bâtiments et non à celle de la parcelle d'emprise des bâtiments. D'autres facteurs influent sur la surface totale assurée, plusieurs équipements (théâtres) sont sortis du patrimoine municipal, ayant été déclarés d'intérêt communautaire ou bien vendus voire démolis.

[46] L'objectif est en particulier que les bâtiments en l'état de friche industrielle ou squattés sont couverts uniquement à hauteur des frais de démolition et de déblais.

[47] Un acteur britannique, AVIVA, proposait il n'y a pas si longtemps 10 % de remise sur le prix du contrat DAB en cas d'expertise préalable menée.

investissement quotidien pour les collectivités, souvent perçu comme lourd et pas nécessairement prioritaire[48].

Dans la majorité des collectivités auditées, les démarches de prévention bâtimentaires sont centrées sur les établissements recevant du public et, pour le reste, limitées à la sécurisation de quelques sites (dispositif anti incendie, anti-intrusion) déployée progressivement dans le parc bâti à l'occasion de travaux de restructuration ou de modernisation.

Certes, les collectivités les plus importantes de l'échantillon régional, comme **Besançon, Dijon Métropole, la commune de Belfort, ou encore le département de la Côte d'Or** sont plus avancées dans des démarches de prévention et y consacrent des moyens importants. **Dijon Métropole** s'est dotée d'un service sécurité-sureté de 6 agents au sein de la direction bâtiments et énergie, qui veille à la conformité incendie du patrimoine bâti de la collectivité, prépare les commissions de sécurité, réalise des audits réglementaires de sécurité incendie des bâtiments, intervient dans la sécurisation des sites (squats, alertes-attentat…), organise et gère les exercices d'évacuation sur l'ensemble des établissements recevant du public. Elle dispose d'un PC sécurité en charge de la surveillance et de la sûreté des bâtiments publics (incendie, intrusions, contrôle d'accès…). La commune de **Besançon**, qui a formalisé les bases d'une stratégie de prévention des risques de son patrimoine, dispose également d'un poste central sécurité sureté où 18 agents se relaient pour assurer la surveillance des sites 24h/24.

**Le Sytevom,** gestionnaire de risques industriels **dispose également d'une culture préventionniste plus développée**, en raison du caractère très normé des règles de sécurité à respecter dans ses équipements[49]. Un constat corroboré par la situation plus favorable de l'assurance dommages aux biens industriels de Dijon Métropole, dont le renouvellement a posé moins de difficultés que l'assurance « dommages aux biens » classique, malgré une augmentation des primes : la raison en est, selon la collectivité, que les conditions de sécurité étant très normées dans les équipements industriels, les risques correspondants sont donc mieux définis et mieux cernés par les assureurs.

Pourtant, aucun des 17 organismes ne peut se prévaloir d'avoir déployé une démarche globale de prévention des risques dans l'ensemble de son patrimoine bâti. Aucun ne dispose des moyens techniques (équipements de prévention déployé dans l'ensemble des bâtiments), d'une organisation dotée de l'ensemble des procédures idoines (contrôle du bon fonctionnement des équipements, règles de prévention tels que celles relatives aux stockages de matières inflammables, règlement d'utilisation des véhicules, des dispositifs d'information sur ces règles, …) et des effectifs en capacité de mettre en œuvre ces procédures et de les faire respecter.

La crise du marché de l'assurance contraint les collectivités à engager des stratégies de prévention des risques, bien au-delà de ce qu'elles pouvaient faire jusqu'à présent, notamment dans le cadre des obligations réglementaires des établissements recevant du public. **Structurer une démarche de prévention capable de répondre aux nouveaux référentiels de prévention des assureurs**, à l'image des nouvelles clauses de prévention de la SMACL présentées supra

[48] Le cabinet SEA chiffre à environ 100K€ sur un mandat le coût d'une démarche complète : recensement des risques (10 à 20K€) ; définition du risque management adapté (15 à 20K€) ; et 10K€ par an pour faire vivre et gérer le système mis en place.

[49] La situation du Sytevom n'est toutefois par représentative, dans la mesure où ses plus gros équipements (usine d'incinération, centre de tri) sont gérés par un prestataire privé qui en assure les risques.

au § 1.2.2.1[50], **ne peut s'envisager que sur le moyen term**e (au moins la durée du contrat d'assurance). Une telle consolidation des démarches de prévention **va supposer la mobilisation de moyens humains et financiers supplémentaires.**

[50] Les clauses de prévention imposées par la SMACL dans les nouveaux contrats mettent en évidence le niveau d'attente des assureurs, qui corsent les règles de prévention des risques incendie prévue par la règlementation ERP et les étendent à tous les bâtiments (ex : vérification extincteurs, des installation électriques, entretien des dispositifs de compartimentage, travaux alarme détection incendie, intrusion, report d'alarme, normes spécifiques applicables aux bâtiments vacants, sécurisation des locaux de remisage des poubelles, travaux par points chauds et permis de feu).

# ANNEXES

Annexe n° 1. Liste de collectivités et établissements publics locaux faisant partie de l'échantillon ..... 45
Annexe n° 2. Liste des acteurs du marché de l'assurance des collectivités territoriales audités par la chambre ..... 46
Annexe n° 3. Glossaire de l'assurance et des acteurs de l'assurance des collectivités ..... 47
Annexe n° 4. L'assurance des risques climatiques ..... 50
Annexe n° 5. Evolution du montant des principales primes 2018-2024 ..... 51
Annexe n° 6. L'état du patrimoine, pièce indispensable pour rendre lisible les biens à assurer ..... 52

## Annexe n° 1. Liste de collectivités et établissements publics locaux faisant partie de l'échantillon

| Organisme | Département | Population |
|---|---|---|
| Commune de Chenôve | 21 | 14 445 |
| Commune de Besançon | 25 | 119 198 |
| Commune de Belfort | 90 | 45 155 |
| Commune de Gevrey-Chambertin | 21 | 3 049 |
| Commune de Prémanon | 39 | 1 201 |
| Commune de Pontarlier | 25 | 17 849 |
| Commune de Nevers | 58 | 32 830 |
| Commune d'Arc-lès-Gray | 70 | 2 451 |
| Commune de Sens | 89 | 27 034 |
| Commune de Montceau-les-Mines | 71 | 16 831 |
| Commune de Saint-Honoré-les-Bains | 58 | 691 |
| Commune de Migennes | 89 | 7 068 |
| Commune de Valdoie | 90 | 5 236 |
| Métropole de Dijon | 21 | 257 193 |
| Communauté d'agglomération de Lons-le-Saunier (ECLA Jura) | 39 | 34 189 |
| Syndicat de valorisation des déchets ménagers (Sytevom) | 70 | 261 291 |
| Département de la Côte d'Or | 21 | 535 503 |

## Annexe n° 2. Liste des acteurs du marché de l'assurance des collectivités territoriales auditionnés par la chambre

| Secteur d'activité | Organisme | Personne rencontrée par la CRC |
|---|---|---|
| Assistant à maîtrise d'ouvrage | Acaop | M. Christian Tourrain, président |
| Assistant à maîtrise d'ouvrage | Protectas | M. Pierre Alexandre Royer, président |
| Assureur | Smacl | M. Jean-Luc de Boissieu, président |
| Courtier | Verspieren | M. Iven Bourrasseau, directeur du département grands comptes publics |
| Expert d'assuré | Société d'expertise et d'accompagnement (SEA) | M. Benoit Mathias |
| Inspectrice de prévention | Abeille | Mme Clémence Roger |
| Association représentative des départements | Départements de France | Mme Nathalie Alazard |
| Association représentative des territoires urbains | France urbaine | M. Christophe Amoretti-Hannequin, M. Bastien Taloc et M. Maxime Merlin |
| Au titre de la mission gouvernementale Chrétien - Dages | | M. Alain Chrétien, maire de Vesoul |

## Annexe n° 3. Glossaire de l'assurance et des acteurs de l'assurance des collectivités

- Assurance automobile :
  couvre les dommages subis par des tiers résultant d'atteintes aux personnes ou aux biens, dans la réalisation desquels un véhicule de la collectivité est impliqué. L'obligation porte uniquement sur la responsabilité civile automobile c'est-à-dire les dommages corporels, matériels ou immatériels causés aux tiers. L'assurance automobile peut également assurer les dommages accidentels subis par le véhicule tels que ceux résultant de chocs, événements naturels, dommages par collision, incendie, explosion, vol, bris de glaces... Il est possible de moduler les garanties en fonction du type, de la valeur ou de l'âge du véhicule.

- Assurance cyber :
  vise à mettre à disposition de la collectivité les moyens humains et financiers pour identifier et circonscrire les attaques contre ses données.

- Assurance dommages aux biens :
  a pour objet de couvrir les dommages subis par les biens dont la collectivité est propriétaire ou dont elle a l'usage au moment de la survenance d'un sinistre ainsi que les frais annexes.

- Assurance dommages ouvrage :
  cette garantie permet, en dehors de toute recherche de responsabilité, le paiement des travaux de réparation des dommages de la nature de ceux dont sont responsables les constructeurs dans le cadre de la responsabilité décennale. Les dommages concernés sont ceux qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou le rendent impropre à sa destination. En principe, elle doit être souscrite avant l'ouverture du chantier par le maître d'ouvrage, et court pendant 10 ans après la réception de l'ouvrage. Son but est de préfinancer les réparations des dommages avant toute recherche de responsabilité, et ce dans un délai rapide. Elle est obligatoire pour les collectivités dans le cas de travaux à usage d'habitation.

- Assurance statutaire :
  consiste à garantir à l'employeur public le versement ou le remboursement de charges qui lui incombent dans le cadre des risques liés à l'indisponibilité physique de ses agents. Les collectivités et établissements publics ont une obligation statutaire en matière de protection sociale à l'égard de leurs agents et doivent en assumer la charge financière, notamment en continuant de verser les salaires lors des arrêts de travail ou de régler les praticiens en cas d'accident de service, de travail ou de maladie professionnelle. La souscription d'un contrat d'assurance statutaire permet donc le remboursement des sommes engagées au titre de cette obligation et de garantir ainsi la continuité du service en couvrant le coût du remplacement.

- Assurance tous risques chantiers :
  a pour objet de couvrir l'ensemble des dommages matériels accidentels affectant le chantier au cours de sa réalisation. Il permet une réparation rapide des dommages, limitant ainsi l'impact d'un sinistre dans le déroulement du chantier.

- Assurance protection juridique :
  a pour objet de couvrir tout différend ou litige opposant la collectivité à un tiers. Elle consiste à mettre à la disposition de la collectivité les moyens juridiques et financiers nécessaires pour lui permettre de trouver une solution à son litige.

- Assurance « responsabilité et risques annexes » :
  a pour objet de garantir les conséquences financières des dommages causés aux tiers par la collectivité ou ses agents, ses élus, ses ouvrages ou ses biens.

- Auto-assurance :
  consiste pour les collectivités territoriales à prendre en charge directement par leurs propres moyens humains et financiers, la réparation de dommages subis à l'occasion de la survenance d'un risque.

- Automaticité de garantie :
  clause selon laquelle l'assureur accepte de couvrir les nouveaux risques survenus et les nouveaux biens acquis en cours de contrat.

- Courtier :
  intermédiaire qui met en contact un client qui souhaite s'assurer et une compagnie d'assurances, afin que les deux parties concluent un contrat. Il fait partie de la catégorie juridique des Intermédiaires en Assurances (IAS) qui relèvent de la profession des intermédiaires financiers. L'activité de courtier est réglementée par le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

- Garantie annulation de spectacle :
  permet l'indemnisation des frais de la collectivité ayant été dans l'obligation d'annuler un spectacle suite à la survenance d'un aléa. Les dépenses prises en charge par l'assureur peuvent couvrir la billetterie, l'indemnisation de l'artiste, les frais de location de salle…

- Gestion de l'assurance et de la réassurance des risques attentats et actes de terrorisme :
  groupement d'intérêt économique qui a pour objet d'établir et de gérer pour compte commun de ses membres les conventions de coréassurance et les traités de réassurance destinés à la couverture des dommages consécutifs à des attentats et actes de terrorisme.

- Multirisque exposition :
  cette garantie vise à indemniser la collectivité ou le propriétaire des œuvres exposées de manière permanente ou temporaire.

- Protection fonctionnelle :
  a pour objet d'organiser la protection des agents ou élus de la collectivité publique lorsqu'ils sont mis en cause dans l'exercice de leur fonction ou de leur mandat. Cette garantie a également pour objet de couvrir le fonctionnaire des condamnations civiles prononcées contre lui en cas de faute de service.

- Rapport sinistre sur prime (ou cotisation) :
  indicateur de résultats qui met en rapport les indemnisations versées par l'assureur lors de la réalisation de sinistres et les primes ou cotisations versées par l'assuré. Les assureurs assurent un suivi annuel attentif du taux de sinistralité, c'est-à-dire du rapport entre les indemnisations versées et/ou provisionnées et les primes perçues. Lorsque ce ratio est supérieur à 0,6, le contrat est considéré en déséquilibre en défaveur de la compagnie.

## Annexe n° 4. L'assurance des risques climatiques

À l'échelle internationale, deux grands modèles d'assurance existent en matière de risques climatiques, qui peuvent cohabiter en fonction des spécificités nationales :

- Un modèle fondé sur la liberté de marché, dans lequel la concurrence entre acteurs privés est la principale force d'influence des équilibres d'offre et de demande, qui se traduit par une liberté de souscription de l'assuré, une tarification des risques en fonction de l'exposition et un signal-prix qui crée une incitation forte à la prévention et à la protection.

- Un modèle fondé sur l'encadrement par l'État des conditions d'exercice du marché, à travers des obligations d'assurance, un contrôle de la tarification et des ressources en réassurance /capital.

Le système assurantiel français fait coexister ces deux modèles :

- Le régime d'assurance récolte, réformé au 1er janvier 2023, est fondé sur le principe de marché (pas d'obligation d'assurances et liberté tarifaire), adossé à un mécanisme de soutien public important pour subventionner la demande.

- Le cadre d'indemnisation des tempêtes (non tropicales), des événements grêligènes et de neige est également régi par les équilibres de marché, avec toutefois des obligations d'assurance en multirisques habitation pour certaines catégories d'assurés.

- L'indemnisation des conséquences des catastrophes naturelles est largement encadré par l'Etat, qui apporte en corollaire une offre de réassurance publique permettant une couverture large des périls climatiques adossée à une garantie illimitée de l'Etat.

## Annexe n° 5. Evolution du montant des principales primes 2018-2024

| | 2018 | | | | | 2023 | | | | | 2024 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | DAB | RC | Flotte | Statutaire | TOTAL | DAB | RC | Flotte | Statutaire | TOTAL | DAB | RC | Flotte | Statutaire | TOTAL |
| Arc les Gray | 15 284 | 1 647 | 3 713 | 28 948 | 49 592 | 22 507 | 2 017 | 4 515 | 36 359 | 65 398 | 31 106 | 2 231 | 5 327 | 37 322 | 75 986 |
| Belfort | 137 444 | 26 003 | 78 176 | | 241 622 | *185 479* | *22 238* | 112 258 | | 319 974 | *180 300* | *27 285* | *140 177* | | *347 762* |
| Besançon | 181 333 | 95 055 | 65 465 | | 341 853 | 514 359 | 76 836 | 137 626 | | 728 821 | 511 540 | 63 230 | 168 461 | | 743 231 |
| CD 21 | 120 177 | 94 186 | 132 682 | | 347 045 | 256 411 | 320 295 | 202 633 | | 779 339 | 326 722 | 320 295 | 232 980 | | 879 997 |
| Chenôve (données 2020) | 57 695 | 10 246 | 20 371 | 87 310 | 175 623 | 50 290 | 5 911 | 40 032 | 118 788 | 215 021 | 170 819 | 6 137 | 70 550 | 118 788 | 366 294 |
| Dijon métro | 402 406 | 41 463 | 74 312 | | 518 181 | 949 892 | 98 559 | 109 702 | | 1 158 153 | 1 018 134 | 107 831 | 114 984 | | 1 240 950 |
| ECLA | 15 609 | 7 942 | 6 356 | 88 027 | 117 934 | 21 209 | 14 883 | 13 270 | 55 149 | 104 511 | 129 820 | 14 253 | 15 677 | 55 149 | 214 899 |
| Gevrey | 8 175 | | 7 225 | 23 033 | 38 434 | 10 007 | | 6 281 | 19 127 | 35 415 | 27 949 | | 12 074 | 36 610 | 76 632 |
| Migennes | 64 824 | 3 049 | 14 962 | 40 943 | 123 778 | 60 138 | 2 018 | 22 499 | 28 764 | 113 419 | 72 294 | 2 149 | 24 582 | *34 000* | 133 024 |
| Montceau | 40 609 | 9 517 | 20 254 | 61 281 | 131 661 | 64 000 | 12 486 | 52 574 | 119 061 | 248 121 | 286 368 | 13 977 | 53 009 | 117 967 | 471 321 |
| Nevers | 111 433 | 23 888 | 50 637 | 61 847 | 247 805 | 73 128 | 15 787 | 118 152 | 100 002 | 307 070 | 111 042 | 13 908 | 124 348 | *100 012* | 349 311 |
| Pontarlier (statutaire | 36 671 | 25 141 | 30 754 | 244 288 | 336 854 | 54 203 | 21 323 | 35 712 | 151 791 | 263 029 | 67 350 | 21 464 | 41 674 | 151 791 | 282 279 |
| Prémanon | 5 515 | | 5 793 | 3 829 | 15 136 | 11 249 | | 4 616 | 3 972 | 19 837 | 14 319 | | 4 836 | 3 972 | 23 127 |
| Saint Honoré | 9 678 | 553 | 3 191 | 28 572 | 41 994 | 9 464 | 767 | 3 548 | 24 441 | 38 219 | 10 231 | 808 | 4 011 | 26 222 | 41 271 |
| Sens | 75 134 | 16 109 | 35 271 | 161 174 | 287 688 | 66 804 | 23 636 | 53 290 | *315 000* | 458 730 | 248 700 | 14 212 | 59 976 | *322 500* | 645 387 |
| Sytevom | 7 961 | 4 318 | 23 907 | 76 065 | 112 251 | 15 847 | 5 695 | 30 222 | 114 956 | 166 720 | 22 387 | 6 266 | 40 524 | 131 858 | 201 035 |
| Valdoie | 10 306 | 2 587 | 3 661 | 51 641 | 68 195 | 14 433 | 6 109 | 4 302 | 88 280 | 113 124 | 46 451 | 6 456 | 6 072 | 87 046 | 146 025 |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | **1 300 253** | **361 704** | **576 729** | **956 959** | **3 195 645** | **2 379 420** | **628 561** | **951 230** | **1 175 691** | **5 134 901** | **3 275 531** | **620 502** | **1 119 262** | **1 223 237** | **6 238 531** |

| | |
|---|---|
| *En rouge* | Donnée prévisionnelle montant définitif non encore arrêté |
| | Autoassurance |
| | Données 2023 car non communiquée pour 2024 |

## Annexe n° 6. L'état du patrimoine, pièce indispensable pour rendre lisible les biens à assurer

| Adresse | Activité - Usage du bâtiment | Surface développée | Propriétaire = P Locataire = L | Occupant = O. Non Occupant = NO | Electricité controlée | | Extincteurs Controlés | | Robinets d'incendie Armés Controlés | | Détection intrusion | Détection Incendie | Video surveillance | Sprinkler | Exposition aux risques naturels Inondations | Présence panneaux photo voltaiques Surface | Observations Bâtiment classé - inoccupé - démolition etc. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Oui sans certificat | oui avec certificat Q18 | Oui sans certificat | Oui avec certificat Q4 | Oui sans certificat | Oui avec certificat Q5 | | | | | | | |
| Hôtel de Ville | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Piscine | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ecole | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ... | | | | | | | | | | | | | | | | | |

**Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté**
28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site Internet : https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte