Assurer les territoires, préserver l'avenir

VILLES de FRANCE
VILLES & AGGLOMÉRATIONS

AVEC

APVF
PETITES VILLES DE FRANCE

AVEC

SMACL
ASSURANCES

Éditos

Gil Avérous,
Maire de Châteauroux
Président de Villes de France

Réaliser – en partenariat avec SMACL Assurances, l'APVF et Villes de France – un livre blanc sur l'assurabilité des collectivités locales nous est apparu comme une nécessité stratégique. Face à la multiplication des risques climatiques, sociaux et numériques, les collectivités sont confrontées à une crise de l'assurabilité, marquée par la hausse des primes, la réduction des offres et des garanties, voire l'absence de couverture pour certains équipements. Ce livre blanc nous permet donc de dresser un état des lieux objectif, d'identifier les leviers d'action, et de fédérer les acteurs autour de solutions innovantes et solidaires, essentielles pour préserver la mission d'intérêt général de nos territoires et garantir leur résilience face aux défis de demain.

Garantir à toutes les communes une couverture assurantielle. C'est pour répondre à cet objectif que l'Association des Petites Villes de France se mobilise depuis plusieurs mois. Il s'agit d'un objectif de bon sens : sans assurance, pas de continuité des services publics locaux. Notre mobilisation a permis de premiers résultats, avec la tenue d'un Roquelaure de l'assurabilité des collectivités. Une Charte a été signée, ce qui est un premier pas positif.

Il nous est paru nécessaire d'en faire un second, en nous associant à une autre association d'élus, Villes de France, et avec un des principaux acteurs du secteur, partenaire de longue date de l'APVF, la SMACL Assurances, pour la rédaction de ce livre blanc. Le message en est clair : au-delà de nos spécificités, de nos cultures différentes, nous pouvons nous mettre d'accord sur un certain nombre de propositions. Ce document ne constitue pas le grand soir de l'assurance des collectivités ; il s'agit d'un ensemble de propositions pragmatiques, réalistes et nécessaires pour aider concrètement nos collectivités.

Christophe Bouillon,
Maire de Barentin, ancien député de Seine-Maritime, Président de l'Association des Petites Villes de France (APVF)

Patrick Blanchard,
Directeur Général de
SMACL Assurances SA

Je suis très heureux de vous présenter ce livre blanc sur l'assurabilité des collectivités, élaboré avec nos partenaires de l'Association des petites villes de France (APVF) et Villes de France. Les collectivités territoriales font aujourd'hui face à un double défi : elles doivent à la fois piloter l'adaptation au changement climatique et en gérer les conséquences déjà bien réelles.

Fidèle à son ADN, SMACL Assurances, fondée par et pour des élus, place l'accompagnement des collectivités au cœur de son engagement. Dans ce contexte, il est essentiel de rétablir et de renforcer le dialogue, aussi bien dans la relation contractuelle que dans le débat public. C'est à cette condition que nous pourrons, ensemble, renforcer la résilience de nos territoires, dans un environnement marqué par de fortes tensions sociales et environnementales. Ces enjeux appellent une réponse collective, structurée et coordonnée entre tous les acteurs : collectivités, assureurs et État. C'est dans cet esprit que nous avons mené ce travail avec l'APVF et Villes de France, et que je suis fier de vous présenter ce document, porteur de propositions concrètes et ambitieuses.

Synthèse

Depuis quelques années, un certain nombre de collectivités territoriales rencontrent des difficultés pour accéder à une assurance adaptée, dans un contexte où l'assurance traverse une période de fortes tensions. L'augmentation des risques, combinée à des règles de passation des marchés publics d'assurance particulièrement rigides, a entraîné un retrait progressif de nombreux assureurs et une concentration du secteur autour de deux acteurs principaux : SMACL Assurances et Groupama.

Dans ce contexte, il est impératif de trouver des solutions concrètes, à la fois à court terme pour répondre aux besoins urgents des collectivités, et à long terme pour anticiper les expositions croissantes à des risques de plus en plus nombreux. C'est dans cette optique que deux associations d'élus, l'Association des Petites Villes de France (APVF) et Villes de France, se sont associées à SMACL Assurances, spécialiste du secteur, afin de mener un travail commun.

Ensemble, elles ont élaboré des propositions opérationnelles visant à améliorer les conditions d'assurabilité des collectivités et à renforcer la maîtrise des risques au sein des territoires.

En premier lieu, les conditions de contractualisation des marchés d'assurance sont aujourd'hui entravées par de nombreuses rigidités. Des améliorations sont nécessaires, notamment une meilleure connaissance et valorisation du patrimoine des collectivités, une tarification optimisée de la part des assureurs, ainsi qu'une simplification des procédures de passation de marché pour favoriser une collaboration plus étroite entre les assureurs et les collectivités.

En deuxième lieu, la prévention des risques apparaît comme un levier stratégique pour réduire la sinistralité, maîtriser les coûts d'assurance et renforcer la résilience des territoires. Cette démarche devra s'appuyer sur une sensibilisation accrue des collectivités, une montée en compétence des assureurs, ainsi qu'un accompagnement renforcé de l'État tant sur le plan réglementaire que financier. Il est ainsi essentiel que cette responsabilité soit partagée et ne repose pas uniquement sur les collectivités.

Enfin, une approche prospective et collaborative entre collectivités, assureurs et pouvoirs publics est indispensable. Les risques sociaux, devenus quasi systémiques, ne peuvent être gérés par le seul secteur privé. Il en va de même pour d'autres risques majeurs dont les perspectives exigent une réflexion collective. Ce livre blanc a ainsi pour ambition d'initier un travail commun en vue de concevoir des solutions innovantes en matière d'assurance et repenser l'aménagement du territoire à l'aune des risques émergents.

Les propositions formulées dans ce livre blanc s'articulent autour de deux volets complémentaires

- **Des bonnes pratiques à destination des collectivités et des assureurs,** pour renforcer la gestion des risques et améliorer les conditions d'assurabilité.
- **Des recommandations à l'attention des pouvoirs publics,** visant à adapter le cadre législatif et réglementaire aux enjeux actuels et à venir.

6 BONNES PRATIQUES

1. Améliorer la connaissance du patrimoine des collectivités.
2. Adopter le « réflexe » assurantiel dans la vie du territoire.
3. Oser les variantes dans les passations de marché.
4. Délimiter précisément le champ de la couverture assurantielle souhaitée.
5. Développer les formations à destination des élus et des agents territoriaux.
6. Nommer un gestionnaire des risques.

12 RECOMMANDATIONS

1. Faire de l'Observatoire de l'assurabilité un outil stratégique de pilotage de la mutualisation des risques.
2. Faciliter le recours à l'ensemble des procédures de la commande publique en renforçant l'information des acteurs concernés.
3. Réviser la réglementation européenne afin de permettre le recours à une procédure de passation plus souple et adaptée.
4. Élaborer une cartographie des risques à l'échelle nationale et locale, en lien avec les acteurs institutionnels et les assureurs.
5. Encourager les rendez-vous annuels entre assureurs et collectivités permettant de faire le point sur la sinistralité, l'exposition aux risques et les actions de prévention engagées.
6. Permettre une indemnisation incluant l'amélioration de la résilience du bâti lors de la prise en charge d'un sinistre.
7. Simplifier la lisibilité des plans de prévention et de gestion des risques en créant un portail unique en ligne recensant les plans en vigueur par commune.
8. Accélérer la rédaction et la mise en œuvre des dispositifs de prévention et prévoir une périodicité maximale de mise à jour.
9. Créer un guichet unique regroupant l'ensemble des dispositifs de financement disponibles et offrant un accompagnement en matière d'ingénierie.
10. Élargir le périmètre des dispositifs de financement sur la prévention et l'adaptation afin de couvrir plus de territoires et de risques.
11. Mettre en place un régime de réassurance publique pour le risque émeutes et de mouvements sociaux.
12. Renforcer la « Mission Adaptation » du PNACC (Plan national d'adaptation au changement climatique) afin d'en faire un guichet unique pour l'accompagnement des collectivités.

Sommaire

1 Introduction 7

Collectivités et assureurs : ensemble face au défi de l'assurabilité 9

1.1 L'exposition accrue aux risques climatiques 11

1.2 L'émergence de nouvelles responsabilités et de nouveaux risques 14

1.3 Une hausse des primes d'assurance liée à l'évolution des risques et à un secteur structurellement déséquilibré 18

2 **Optimiser la passation des marchés grâce à un dialogue renforcé entre collectivités et assureurs 21**

2.1 Une meilleure connaissance du patrimoine et de son exposition aux risques 22

2.2 Des procédures de passation plus efficaces 25

3 **Renforcer la prévention pour une gestion optimisée des risques 33**

3.1 Une sensibilisation accrue des élus et des agents territoriaux 34

3.2 La mise en place d'une politique de prévention et d'aménagement adaptée 36

3.3 Les assureurs en première ligne pour la prévention des risques 39

3.4 Une nécessaire simplification des mesures de prévention à disposition des collectivités territoriales 41

3.5 Accompagner financièrement la prévention des risques 45

4 **Assurance et territoires : ensemble, anticipons l'avenir ! 47**

4.1 Un engagement renforcé de l'État pour la protection et la résilience des collectivités 48

4.2 Des solutions innovantes pour garantir l'assurabilité des collectivités territoriales : l'exemple de la co-assurance 50

4.3 Intégrer les risques climatiques dans l'aménagement du territoire 51

Introduction

Les collectivités territoriales sont au cœur de la transition écologique et sociale, à double titre : si elles sont à la fois directement impactées par les évolutions environnementales et sociales actuelles, elles disposent néanmoins au travers de leurs compétences, de leviers essentiels pour adapter leur territoire à ces changements.

Dans ce contexte, l'assurance joue également un rôle stratégique. Elle permet non seulement de couvrir les risques auxquels les collectivités sont exposées, mais aussi de les accompagner dans leur transition. Pourtant, le segment de l'assurance des collectivités traverse lui-même une période de fortes tensions. Aux éléments externes comme les évolutions législatives, notamment la loi de 1983 qui impose des obligations de gestion des risques, s'est ajoutée la concentration du secteur entre deux acteurs (SMACL Assurances et Groupama), conséquence d'une transformation de l'assurance des collectivités depuis plusieurs années. Cela contribue à une dégradation des conditions d'assurance : hausse des primes, réduction des garanties, difficultés d'accès à certaines couvertures. Cette situation met en lumière un besoin urgent de diversification de l'offre. En parallèle, la nature des risques évolue rapidement. Les collectivités doivent faire face à une multiplication des aléas : changements climatiques (montée des eaux, événements extrêmes, érosion du littoral, fonte des neiges), tensions sociales, émeutes, risques cyber, etc. Ces évolutions rendent l'évaluation des risques plus complexe et fragilisent l'équilibre du modèle assurantiel. Les collectivités locales recherchent des solutions adaptées à leurs particularités, en raison de la diversité de leurs besoins et de leurs budgets. Cela doit se traduire par un équilibre de la couverture des risques avec la maîtrise des coûts (de 3 à 5 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement, tout en respectant les obligations légales et réglementaires). En résumé, l'assurance des collectivités locales en France est un segment complexe, nécessitant des solutions personnalisées pour gérer une large palette de risques, tout en respectant des impératifs budgétaires et réglementaires.
Face aux défis spécifiques auxquels sont confrontées les collectivités en matière d'assurance, l'Association des Petites Villes de France, Villes de France et SMACL Assurances ont décidé de s'associer pour mener un travail commun. Ensemble, et en parallèle de leurs propres réflexions sur ces sujets, ils ont élaboré des propositions opérationnelles pour améliorer les conditions d'assurabilité et garantir aux acteurs publics locaux les moyens de faire face aux défis de demain.

1

Collectivités et assureurs : ensemble face au défi de l'assurabilité

1. Collectivités et assureurs : ensemble face au défi de l'assurabilité

L'assurabilité des collectivités territoriales en France est un enjeu croissant dans le débat public. À la concentration du segment de l'assurance des collectivités territoriales, conséquence d'une forte compétition tarifaire entre les acteurs et d'une faible rentabilité de ces activités, s'ajoutent une complexité croissante des risques et une évolution rapide des contextes socio-économiques et environnementaux.

Les collectivités territoriales, en tant qu'acteurs clés de la vie locale, sont confrontées à une diversité croissante de risques susceptibles d'affecter leur patrimoine, leur responsabilité juridique ainsi que leur capacité à assurer la continuité des services publics. L'intensification des aléas climatiques, les tensions sociales récurrentes et les mutations technologiques rapides complexifient davantage cette exposition, mettant à l'épreuve leur résilience. Cette situation soulève des enjeux majeurs en matière d'assurabilité, d'autant plus préoccupants que les assureurs eux-mêmes sont impactés par ces dynamiques. Or, l'assurance constitue un levier stratégique pour la gestion des risques et la pérennisation des politiques publiques locales.

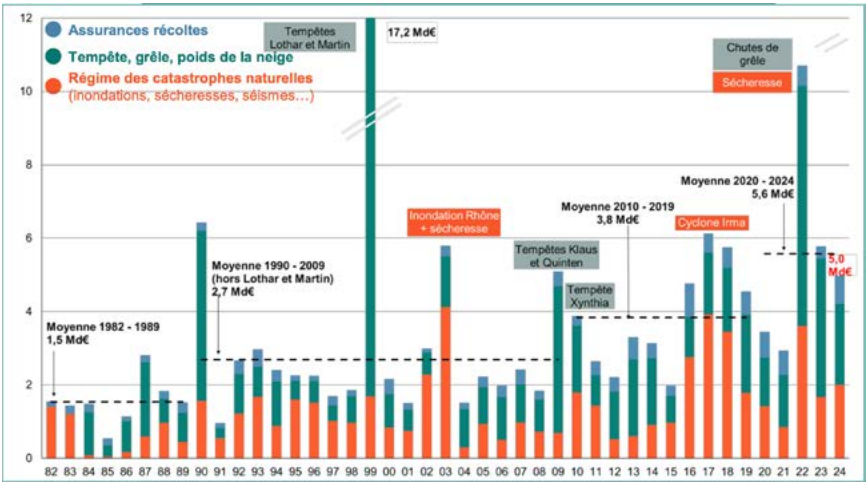
Dans les années à venir, l'ambition doit être de rétablir une diversification des acteurs de l'assurance, tout en renforçant la solidarité nationale. Cette approche permettrait non seulement d'offrir davantage de choix aux collectivités dans la sélection de leur contrat, mais aussi de mieux répartir les risques entre les compagnies, notamment en cas de catastrophes naturelles majeures affectant de vastes territoires (submersions, séismes, etc.). Il s'agit ainsi de favoriser une mutualisation accrue des risques, tout en consolidant un mécanisme de solidarité nationale, probablement piloté par l'État, pour les événements exceptionnels.

1.1 L'exposition accrue aux risques climatiques

Depuis les années 2000, l'intensification des événements climatiques extrêmes est un fait indéniable, avec une augmentation du nombre d'événements climatiques extrêmes de 50 %[1]. Inondations, tempêtes, sécheresses et canicules entraînent des dommages considérables, avec un coût annuel moyen des catastrophes naturelles dépassant en moyenne les 3,8 milliards d'euros entre 2010 et 2020 contre 2,7 milliards entre 1990 et 2009[2].

[1] *Source : Ministère de la Transition écologique*
[2] *France Assureurs, Les assureurs, acteurs stratégiques du développement économique local et de la souveraineté européenne, 26 mars 2025*

> Coût des sinistres climatiques
(en milliards d'euros constants 2024)



Source : France Assureurs

L'ensemble du territoire national, y compris les collectivités et territoires d'Outre-mer, est concerné par ces aléas, bien que les vulnérabilités varient selon les zones. Ces dernières sont d'ailleurs concernées par des difficultés qui leur sont propres. Ainsi, les intercommunalités d'Outre-mer relèvent une difficulté des assureurs à agir rapidement et efficacement auprès des collectivités.

Exemple

Les collectivités du littoral à l'horizon 2050 : un exemple d'exposition croissante et inégale aux risques climatiques

Les littoraux sont particulièrement exposés à l'érosion et au recul du trait de côte, des phénomènes progressifs qui, bien qu'exclus du champ de la sinistralité assurantielle, ont des conséquences majeures sur le patrimoine communal. Selon le ministère de la Transition écologique et l'Observatoire national de la mer et du littoral, **environ 20 % du littoral français, soit près de 1 000 km, est touché par l'érosion depuis 2000, avec un recul moyen de 0,5 à 2 mètres par an dans les zones les plus affectées.**

Au-delà des dommages directs, les collectivités doivent faire face à des effets indirects : relocalisation d'habitations ou d'activités économiques, perte de recettes fiscales, pression sur les infrastructures, etc. Ces dynamiques fragilisent les finances locales et complexifient la planification territoriale. **D'ici 2050, le nombre de bâtiments et d'infrastructures menacés pourrait doubler, voire tripler,** selon les projections. À cela s'ajoutent des événements ponctuels mais destructeurs, comme les épisodes de grêle ou d'orages violents, qui dégradent le patrimoine public.

Une réflexion collective, impliquant l'ensemble des acteurs et à tous les niveaux territoriaux, doit être initiée. Cette démarche doit permettre d'anticiper de manière concertée les conséquences croissantes du dérèglement climatique sur les collectivités et leurs administrés, afin de mieux adapter les politiques publiques et renforcer la résilience des territoires.

Face à l'ampleur géographique des impacts du changement climatique, une mutualisation des risques à l'échelle nationale s'impose. Il s'agit de donner également une « profondeur financière » au secteur de l'assurance des collectivités, dont la concentration actuelle expose fortement les assureurs concernés, notamment en cas de sinistre de grande ampleur.

Le régime Catastrophe Naturelle (CatNat) joue ici un rôle central, mais son financement et sa capacité à répondre aux défis climatiques futurs sont régulièrement remis en question. Il devient crucial de réévaluer son dimensionnement et ses modalités d'intervention. Parallèlement, les assureurs doivent adapter leurs modèles économiques et intégrer le changement climatique dans leurs outils de prévision et de tarification.

Recommandation 1 : faire de l'Observatoire de l'assurabilité, initié par le ministère de l'Économie et développé au sein de la Caisse centrale de réassurance (CCR), **un outil stratégique de pilotage de la mutualisation des risques,** dans l'objectif d'inciter, voire contraindre les assureurs à maintenir leur présence dans les zones fortement exposées.

1.2 L'émergence de nouveaux risques et de nouvelles responsabilités

Les transformations environnementales et sociales, conjuguées aux différentes phases de décentralisation, ont placé les collectivités territoriales au cœur des réponses à apporter aux mutations des territoires. Toutefois, l'élargissement de leurs compétences s'accompagne d'une montée en responsabilité, notamment face à des risques émergents de plus en plus complexes, qui induisent des défis majeurs en matière d'assurance et de gestion du risque.

- **La compétence GEMAPI (Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations),** transférée aux collectivités par la loi MAPTAM de 2014, ainsi que le transfert de la gestion des digues en 2024, illustrent cette évolution. Souvent dépourvues de moyens techniques et financiers suffisants, les collectivités se retrouvent exposées à des risques accrus en cas de défaillance des retenues, digues ou ouvrages hydrauliques. Les assureurs considèrent dans certains cas ces risques comme trop lourds pour être couverts isolément, d'autant qu'ils peuvent se cumuler avec d'autres engagements dans une même zone.

- **La gestion d'infrastructures industrielles, notamment stratégiques dans le cadre de la transition énergétique et de la Loi climat et résilience de 2021** (centrales photovoltaïques, usines de traitement des déchets, etc.), expose également les collectivités territoriales à de nouvelles vulnérabilités. Ces installations peuvent être confrontées à des risques variés tels que les incendies, les défaillances techniques, les actes de vandalisme ou encore les événements climatiques extrêmes.

- **L'électrification et l'hydrogénation des flottes automobiles communales** soulèvent des enjeux assurantiels spécifiques, notamment liés aux batteries lithium-ion. Le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) met en lumière les risques d'emballement thermique, d'incendie ou d'explosion, ainsi que les problématiques liées aux bornes de recharge et aux actes de malveillance.

- **Le risque cyber** constitue aussi un risque émergent pour les collectivités. Les attaques par rançongiciels, piratages et pertes de données se multiplient, pouvant paralyser les services publics et générer des coûts importants. L'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) alerte régulièrement sur la recrudescence de ces menaces. L'assurance cyber devient indispensable, bien qu'elle reste coûteuse et difficile à obtenir, notamment en raison de la fréquence des attaques ciblant les collectivités.

- **La judiciarisation croissante des rapports avec les administrés accentue la responsabilité des collectivités territoriales**, déjà élargie par l'extension de leurs compétences. La multiplication des sinistres, qu'ils soient liés aux risques naturels, technologiques ou sociaux, entraîne une hausse significative des contentieux, notamment en matière de responsabilité administrative et d'indemnisation. Cette pression juridique génère des coûts importants et complexifie la gestion des risques, tant pour les collectivités que pour les assureurs, qui doivent adapter leurs offres à ces nouvelles réalités.

- Par ailleurs, l'évolution des **missions des polices municipales** et le déploiement de technologies comme la vidéoprotection soulèvent de nouveaux enjeux assurantiels, nécessitant une vigilance accrue sur la couverture assurantielle associée à ces fonctions.

Ces risques, directement liés aux nouvelles compétences des collectivités en matière de services publics et de transition écologique, complexifient leur assurabilité. Faute de recul et de données fiables, les assureurs cherchent à délimiter leur exposition, ce qui se traduit par des surprimes, des exclusions de garantie ou des conditions restrictives. Dans ce contexte, le rôle des assureurs est central : au-delà de la couverture des risques, ils doivent contribuer à la construction de référentiels d'évaluation et accompagner les collectivités dans la gestion de ces nouveaux enjeux.

Bon à savoir

Une tarification adaptée à des risques nouveaux

Les infrastructures industrielles illustrent les nouveaux risques que les collectivités doivent désormais gérer, en lien avec leur rôle accru dans la transition écologique et l'aménagement du territoire. Ces équipements, souvent de grande valeur, sont assimilés à des risques industriels. Ils nécessitent des compétences spécifiques en matière d'évaluation et une couverture assurantielle adaptée, fondée sur leur valeur réelle plutôt qu'une tarification au mètre carré, comme c'est le cas pour les bâtiments classiques.

Exemples

- **Les centrales photovoltaïques :** 800 000 à 1 million d'euros (M€) pour 1 MW, exposées aux aléas climatiques et aux défaillances techniques.
- **Les unités de méthanisation :** 3 à 10 M€, avec des risques d'explosion, d'incendie et de pollution.
- **Les stations d'épuration :** 15 à 30 M€, soumises à des risques multiples (inondations, pannes, pollution).

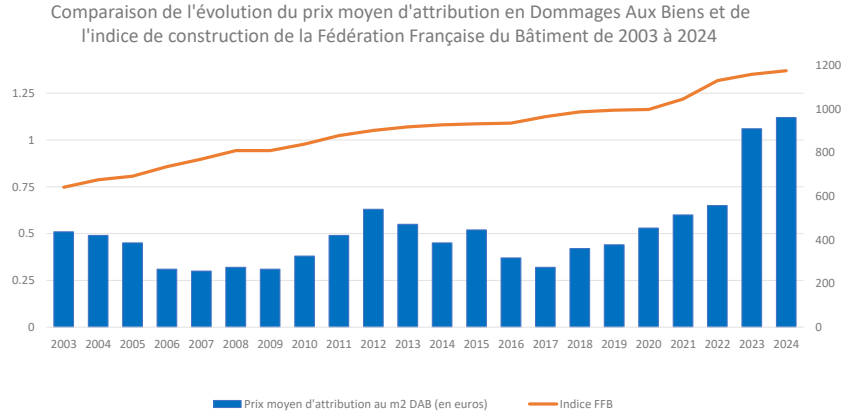
Afin de permettre une gestion efficiente du risque, une réflexion commune pourrait être menée sur les mécanismes de valorisation des efforts de prévention mis en œuvre par la collectivité et sur la relation partenariale entre l'acheteur public et l'assureur.

1.3 Une hausse des primes d'assurance liée à l'évolution des risques et à un secteur structurellement déséquilibré

Les émeutes de juillet 2023 ont mis en lumière une certaine fragilité de la couverture assurantielle des collectivités territoriales, révélant plusieurs tendances préoccupantes :

- une hausse marquée de la sinistralité combinée à une augmentation significative des coûts de réparation en raison d'un contexte inflationniste ;

- un déséquilibre du secteur de l'assurance, hérité d'une décennie de forte concurrence dans les années 2010, ayant conduit à une sous-tarification généralisée des contrats.



Les communes, qui concentrent à elles seules 90 % des dépenses d'assurance des collectivités pour un patrimoine estimé à 1 450 milliards d'euros[3] , sont particulièrement exposées. L'audit flash de la Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté a révélé une hausse de 90 % des primes d'assurance entre 2018 et 2024, bien que leur poids financier dans le budget total de ces collectivités reste modéré (1,7 % des charges de gestion de ces collectivités en 2023 contre 1,33 % en 2018)[4] .

Si les assureurs ont ajusté leurs tarifs pour mieux refléter les risques réels, cette correction tarifaire ne suffit pas, à ce stade, à garantir une stabilité. Au-delà des primes, c'est surtout l'émergence des nouveaux risques (cyber, climatiques, technologiques) et l'aggravation des risques existants qui posent un défi structurel à l'assurabilité des collectivités.

Face à cette situation, deux chantiers doivent être engagés en parallèle :

- restaurer la stabilité, la pérennité et la diversification du secteur de l'assurance pour les collectivités territoriales, en favorisant la transparence, la mutualisation et la régulation ;
- renforcer les capacités des collectivités à anticiper, prévenir et gérer les risques, en les dotant d'outils adaptés à leur exposition croissante.

[3] Rapport Chrétien-Dagès, Assurabilité des collectivités territoriales face aux risques climatiques, mai 2024
[4] Cour des comptes — Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté, Audit flash — Assurabilité des collectivités territoriales, décembre 2024, p. 20

2]

Optimiser la passation des marchés grâce à un dialogue renforcé entre collectivités et assureurs

2. Une passation des marchés optimisée grâce à un dialogue renforcé entre collectivités et assureurs

La passation des marchés publics d'assurance constitue un enjeu stratégique pour les collectivités territoriales, mais elle se heurte de plus en plus fréquemment à des difficultés concrètes : absence d'offre, conditions financières dissuasives, voire impossibilité de souscrire une couverture. Le cadre juridique, majoritairement fondé sur la procédure d'appel d'offres ouvert (utilisée dans près de 75 % des cas[5]), apparaît aujourd'hui peu adapté à la réalité de l'assurance et mérite d'être repensé.

Ainsi, une tarification assurantielle adaptée repose sur une évaluation fine des risques propres à chaque collectivité et doit (2.1) s'appuyer sur une connaissance actualisée du patrimoine et de son exposition au risque, et (2.2) permettre une adaptation des garanties aux besoins spécifiques, via des variantes ou des clauses particulières lors des appels d'offres.

2.1 Une meilleure connaissance du patrimoine et de son exposition aux risques

La première étape dans la mise en place d'une couverture assurantielle consiste à définir précisément le périmètre du contrat. Or, cette démarche se heurte souvent à une difficulté majeure : la connaissance imparfaite des composantes du patrimoine des collectivités et de sa valorisation. Ce déficit d'information freine les assureurs, qui peinent à proposer des contrats exhaustifs tout en maintenant un équilibre économique.

Lors des appels d'offres, les assureurs sont régulièrement confrontés à des données incomplètes ou obsolètes : adresses manquantes, superficies non renseignées, inventaires partiels. Par ailleurs, les collectivités elles-mêmes rencontrent des difficultés à établir un état des lieux fiable et représentatif de leur patrimoine.

[5] *Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Guide pratique pour la passation des marchés publics d'assurances des collectivités locales, Direction des Affaires juridiques, 2024*

Cette carence de la connaissance des biens à assurer nuit à la qualité de la couverture proposée et se traduit souvent par une majoration des cotisations : **plus le risque est difficile à évaluer, plus il est coûteux à couvrir.**

Une vision globale et précise du patrimoine permet aux assureurs de mieux adapter leurs offres aux besoins spécifiques des collectivités. Les grandes communes, disposant de services spécialisés, parviennent généralement à maîtriser ces enjeux. À l'inverse, les plus petites collectivités, faute de ressources humaines et techniques, peinent à évaluer leurs besoins assurantiels avec précision.

Bonne pratique n° 1

Améliorer la connaissance de son patrimoine, un levier de pilotage et de résilience

Une **connaissance partielle du patrimoine** peut constituer un frein à l'élaboration d'une couverture assurantielle pleinement adaptée. Cette situation, souvent liée à la complexité et à l'étendue des biens à recenser, rend plus difficile l'évaluation précise des risques par les assureurs, ce qui peut limiter la pertinence des garanties proposées.

Pour répondre à cet enjeu, plusieurs bonnes pratiques peuvent être mises en œuvre :

- **mise en place d'une base de données numérique** ;
- **audit complet du patrimoine de la collectivité** (bâtiments, équipements, flotte automobile, etc) ;
- **actualisation annuelle de la base de données.**

Les outils de gestion du patrimoine permettent aux collectivités d'assurer un pilotage optimal de leurs biens publics, en facilitant leur suivi, leur entretien et leur valorisation dans le temps.

Bonne pratique n° 2

Adopter le « réflexe » assurantiel

- **Anticiper les risques naturels et les conséquences assurantielles**, par exemple en évitant la construction de la nouvelle salle polyvalente dans une zone boisée fréquemment victime d'incendie.
- **Prévenir l'assureur de l'évolution et de l'utilisation des biens de la commune**, par exemple un changement de destination comme un gymnase transformé en centre social.
- **Adopter une stratégie pertinente d'assurance de la collectivité**, par exemple en revoyant la couverture assurantielle d'une grange délabrée utilisée par les services techniques.

2.2 Des procédures de passation plus efficaces

La question des procédures de passation des marchés publics mérite une attention particulière. De nombreuses collectivités ainsi que les assureurs sont confrontées à la lourdeur juridico-administrative de ces démarches, ce qui freine l'accès à des contrats d'assurance adaptés à leurs besoins.

Le Code de la commande publique, qui encadre la passation des marchés publics d'assurance, garantit des principes fondamentaux tels que la transparence, l'égalité de traitement et la libre concurrence. Toutefois, ce cadre présente plusieurs limites spécifiques à l'assurance :

- il limite le rôle de conseil des assureurs, qui ne peuvent pas toujours évaluer précisément les risques en amont ;
- il restreint le dialogue et la co-construction des contrats, ce qui peut décourager certains opérateurs économiques et entraîner une multiplication des appels d'offres infructueux ;
- il ne prend pas suffisamment en compte les spécificités de l'assurance, notamment face à l'évolution rapide et complexe des risques (climatiques, cyber, etc.).

Pour répondre à ces enjeux, il est essentiel :

- d'outiller les collectivités afin qu'elles puissent mobiliser les procédures les plus adaptées à leurs besoins ;
- que l'État sécurise et clarifie le recours aux différentes procédures, notamment les plus souples ;
- que les assureurs s'adaptent aux nouvelles pratiques pour proposer des offres pertinentes dans un cadre plus flexible.

Bon à savoir

Optimiser la passation des marchés d'assurance agilité et efficacité

Les trois types de procédure :

- **la procédure en gré-à-gré sans publicité ni mise en concurrence préalables**
  En matière d'assurance, le recours à cette procédure de passation correspond aux marchés dont la valeur estimée du besoin est inférieure à 40 000 € HT. L'acheteur public doit choisir une offre adaptée, bien gérer l'argent public et ne pas toujours travailler avec le même fournisseur s'il y a d'autres options possibles.

- **la procédure adaptée (MAPA)**
  L'acheteur public peut recourir à cette procédure de passation pour les marchés dont la valeur estimée du besoin est inférieure au seuil européen de 221 000 € HT.

  La MAPA donne plus de liberté à l'acheteur public que l'appel d'offres, tant qu'il ne suit pas une procédure formalisée : elle est donc à privilégier lorsque possible. Cela lui permet notamment :

  - de **négocier librement** avec les assureurs, à condition de l'avoir précisé dans les règles de la consultation ;
  - **d'accepter des variantes d'offres**, sauf si les documents de consultation l'interdisent.

- **la procédure par appel d'offres**

  Au-delà de 221 000 € HT, les contrats d'assurance doivent suivre une procédure formalisée. Pour certains risques complexes, la négociation est souvent indispensable afin de bien définir les besoins et comparer les offres. La procédure négociée est à privilégier, notamment pour :

  - la responsabilité civile et administrative de l'acheteur en raison de l'exercice de la compétence GEMAPI ou les conséquences de l'exploitation d'activités présentant des risques importants ;
  - les dommages aux biens compte tenu de la complexité des risques couverts.

Bonne pratique n° 3

Oser les variantes dans les passations de marché

Les variantes sont définies comme « des modifications [...] de spécifications prévues dans la solution de base décrite dans les documents de la consultation ». Dans la perspective d'un rétablissement du secteur de l'assurance des acheteurs publics locaux, il est recommandé d'autoriser/d'encourager les variantes pour **permettre aux assureurs de proposer une solution alternative à l'offre de base** mais qui reste ajustée aux risques et aux besoins exprimés.

Bonne pratique n° 4

Délimiter le champs de la couverture assurantielle

Pour assurer l'attractivité des marchés publics d'assurance, il est recommandé de **limiter les exigences minimales**, par exemple, aux garanties souhaitées, aux assurances obligatoires, aux biens accueillant une activité de service public.

Les contraintes liées à l'utilisation de procédures trop formelles, empêchant un dialogue fructueux entre les collectivités et les assureurs doivent être dépassées notamment en utilisant des procédures permettant un dialogue plus direct et personnalisé avec les assureurs, facilitant la construction de contrats sur mesure. Ces procédures peuvent également permettre une réduction de la complexité administrative, particulièrement pour les petites collectivités. Ainsi, ces dernières gagneraient à mieux appréhender l'ensemble des outils et procédures à leur disposition dans le cadre du Code de la commande publique.

Recommandation 2 : **favoriser**, y compris par des ajustements législatifs et réglementaires, **le recours à l'ensemble des procédures prévues par le Code de la commande publique**. Dans ce contexte, conférer à l'Etat et aux préfets une mission de formation et de sensibilisation des élus et des collectivités territoriales des moyens à leur disposition pour recourir à la procédure la plus adaptée selon les cas de figure et particularités locales, avec par exemple le guide pratique des marchés publics d'assurance.

Si le Code de la commande publique offre certaines marges de manœuvre, les contraintes se situent davantage au niveau européen. En effet, la directive européenne sur les marchés publics ne semble pas pleinement répondre aux attentes initiales en matière de concurrence effective et de tarification adaptée, notamment pour les contrats d'assurance.

Dans cette perspective, il serait pertinent d'envisager, à l'image des régimes dérogatoires existants pour les services sociaux ou certains services financiers, une sortie du champ strict des procédures formalisées pour les contrats d'assurance. Cela permettrait à toutes les collectivités, quelle que soit la taille de leur marché, de recourir à une procédure plus souple et mieux adaptée à la complexité intrinsèque de ces contrats, qui nécessitent un dialogue approfondi avec les opérateurs.

Recommandation 3 : **réviser la directive européenne 2014/24/UE sur la passation des marchés publics** afin d'intégrer les services d'assurance à l'annexe XIV relative aux « marchés sociaux et autres services spécifiques ». Cette évolution permettrait de généraliser le recours à la procédure adaptée, plus souple et mieux adaptée aux spécificités de l'assurance.

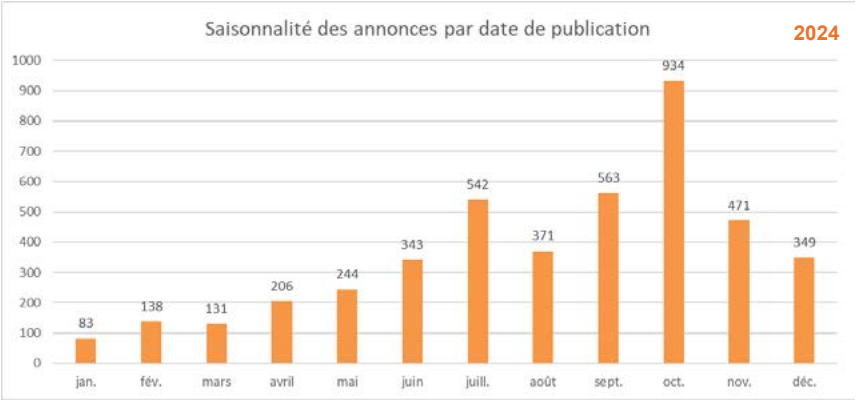
Les modalités de passation des appels d'offres, au-delà des procédures elles-mêmes, gagneraient à être davantage optimisées et simplifiées :

- pour encourager une mise en concurrence plus efficace, il serait pertinent d'envisager une **répartition des consultations tout au long de l'année**. Cela permettrait d'éviter les périodes de congestion pour les assureurs et d'allonger les délais de réponse. Actuellement, la majorité des appels d'offres se concentrent en fin d'année, ce qui engendre une surcharge pour les assureurs, nuit à la qualité des offres et peut même les empêcher de se positionner, faute de ressources humaines disponibles ;
- bien que le délai minimum de réponse fixé par les collectivités soit de 30 jours, le délai moyen observé chez SMACL Assurances est de 55 jours. Il est donc essentiel de **prévoir des délais suffisamment longs** pour permettre une réponse qualitative. Un délai de 60 jours paraît plus adapté aux réalités du secteur des assurances et plus proche des pratiques observées.

> L'étalement des consultations dans l'année pour une meilleure réponse des assureurs

La concentration des annonces de marchés publics d'assurance en fin d'année contribue à un nombre important d'infructuosités, en raison de plusieurs facteurs :

- un **engorgement**, causé par une suractivité sur une période restreinte, qui crée un goulet d'étranglement pour les assureurs ;
- un **temps d'action réduit pour les collectivités**, qui ne disposent pas de délais suffisants pour rechercher ou négocier une couverture d'assurance réellement adaptée à leurs besoins ;
- une **surcharge de travail pour les assureurs**, qui peut conduire à l'abandon du traitement de certaines consultations, faute de ressources disponibles.



Source : SMACL Assurances – Assurabilité des marchés publics d'assurance 2025

Un pic est observé sur la période septembre à novembre avec près de 50 % des publications (1968 sur 4375).
Les délais de réponse accordés aux candidats, par les acheteurs publics, sont jugés trop courts (le délai moyen actuel est de 50 jours).

L'avis de l'Autorité de la concurrence rendu en janvier 2025 « invite les collectivités territoriales à procéder à un étalement du processus de mise en concurrence et à assurer la publicité la plus large et la plus précoce possible sur le calendrier de leurs appels d'offres ».

C'est pourquoi il conviendrait d'encourager l'évolution des délais / de la « saisonnalité » des annonces publicitaires, identifiée comme un moyen supplémentaire pour fluidifier le secteur et participer à ce que toutes les collectivités trouvent une solution d'assurance.

Cependant, la problématique assurantielle des collectivités ne peut être résolue uniquement par une amélioration des procédures de passation des marchés publics. La pérennité du secteur repose également sur sa rentabilité, aujourd'hui fragilisée par une sinistralité en forte hausse.

Renforcer la prévention pour une gestion optimisée des risques

3. Renforcer la prévention pour une gestion optimisée des risques

La gestion des risques constitue un levier essentiel d'une approche préventive, en ce qu'elle favorise un cercle vertueux : mieux anticiper les aléas permet de réduire leur impact, de limiter les sinistres et, par conséquent, de mieux maîtriser les coûts assurantiels. L'appropriation de cette démarche par les collectivités est un enjeu central.

3.1 Une sensibilisation accrue des élus et des agents territoriaux

En premier lieu, il convient de souligner le sentiment de méconnaissance des risques de la part des collectivités qui pourtant doivent faire face à une hausse de leurs risques :

- 71 % des élus estiment ne pas être suffisamment formés pour gérer les risques ;
- 30 % expriment le souhait de bénéficier d'une formation plus approfondie en matière d'anticipation et de gestion des risques[6].

Ces chiffres mettent en lumière un enjeu plus large : la nécessité d'acculturer les élus et les agents territoriaux aux spécificités de l'assurance. Bien que des formations existent, notamment proposées par le CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale), leur appropriation reste inégale. Il est essentiel que les collectivités s'engagent pleinement dans ces démarches de formation, avec une participation active des assureurs.

Pour répondre à ce déficit d'information et au sentiment d'impuissance que peuvent ressentir certains élus, ainsi que les services, face aux risques, la mise en place de formations ciblées à destination des élus et des agents en charge des risques et de l'assurance apparaît comme une solution structurante. Ces programmes viseraient à :

- familiariser les élus et les équipes techniques aux risques spécifiques auxquels leur collectivité est exposée ;
- mieux comprendre les mécanismes et les exigences de l'assurance pour assurer une compréhension mutuelle.

[6] *Source : étude* réalisée par Infopro digital Études pour le Courrier des Maires et SMACL Assurances du 24 mai au 28 juillet 2023 auprès de 565 répondants*

Exemple

Pourquoi former et sensibiliser les élus et les agents aux risques et aux enjeux assurantiels ?

En première ligne face à l'intensification des aléas climatiques, les collectivités territoriales jouent un rôle clé dans la gestion des risques, sans toujours disposer des outils ou des compétences nécessaires pour y répondre efficacement.

À titre d'exemple, la **commune de Saint-Lô**, interrogée dans le cadre de l'élaboration de ce livre blanc, a mis en place une formation interne à destination conjointe des agents municipaux et des élus. **Les 450 agents de la commune ont ainsi été formés à la gestion de situations concrètes de risques et aux bons réflexes à adopter.**

Les assureurs ont un rôle clé à jouer dans ces démarches de formation, en articulant prévention et assurance. Leur connaissance fine et globale des risques auxquels les collectivités sont exposées leur permet d'identifier les leviers les plus efficaces. Ils peuvent également s'appuyer sur des retours d'expérience concrets pour enrichir les contenus pédagogiques.

Dans cette optique, SMACL Assurances a développé, en partenariat avec l'Association pour le Management des Risques et des Assurances de l'Entreprise (AMRAE), un module de formation à destination des collectivités. Ce programme de deux jours permet de renforcer leur compréhension des risques, de les accompagner dans l'élaboration d'une stratégie de prévention, et de valoriser leur démarche auprès de leur assureur.

Face à la complexité croissante des procédures de contractualisation en assurance, les collectivités peuvent s'appuyer sur des Assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO) qui les accompagnent dans la définition de leur stratégie d'achat. Intervenant en amont des consultations, les AMO jouent un rôle clé pour intégrer les enjeux de prévention et structurer des appels d'offres adaptés. Dans un contexte de croissance des risques, le renforcement de leur formation apparaît essentiel pour leur permettre de mieux appréhender les risques émergents et contribuer à la résilience des territoires.

Bonne pratique n° 5

Former les élus et les agents territoriaux

Développer et encourager des formations ciblées à destination des élus, des agents territoriaux et des assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO), afin de renforcer leurs compétences en matière d'anticipation des risques émergents et d'intégration des enjeux de prévention dans la gestion des projets publics.

3.2 La mise en place d'une politique de prévention et d'aménagement adaptée

Une politique efficace de prévention des risques et d'aménagement du territoire repose avant tout sur une connaissance précise et actualisée des menaces auxquelles sont exposés les territoires et leurs habitants.

À la fin de l'année 2024, seules **40,6 % des communes françaises disposaient d'un Plan de prévention des risques naturels (PPRN)**. Cela étant, l'ensemble des PPRN en vigueur, tous aléas confondus, couvrait près de **90 % de la sinistralité historique**. Cette couverture reste donc incomplète, en particulier pour les inondations par ruissellement : seules 11 % des communes exposées disposent d'un PPRN spécifique, tandis que 34 % ne sont couvertes par aucun plan. Cette situation freine l'adaptation des aménagements du territoire et limite l'efficacité des stratégies locales de prévention.

Un consensus se dégage aujourd'hui entre l'État, les assureurs et les collectivités territoriales : il est impératif d'améliorer la cartographie et l'identification des risques. Cela nécessite une coordination renforcée entre l'ensemble des acteurs concernés, afin de garantir une gestion plus proactive et résiliente des territoires face aux aléas naturels.

Recommandation 4 : élaborer et déployer une **cartographie des risques à l'échelle nationale et locale**, en lien avec les acteurs institutionnels et les assureurs.

Une politique de prévention efficace doit être finement pilotée par la collectivité, en s'appuyant sur des compétences spécifiques en évaluation et gestion des risques. Cela suppose une organisation adaptée, capable de coordonner les actions de prévention et d'assurance à une échelle pertinente.

Une réflexion mérite d'être engagée sur l'acteur local le plus à même de porter cette dynamique, en conciliant proximité territoriale et capacité stratégique. Une approche régionale pourrait offrir un cadre cohérent, intégrant les spécificités géographiques (massifs montagneux, bassins versants, zones littorales, etc.), tout en s'appuyant sur un pilotage opérationnel à l'échelle intercommunale pour favoriser la mutualisation des moyens et des expertises.

Bonne pratique n° 6

Fiche de poste : nommer un gestionnaire des risques

La gestion des risques à l'échelle locale est essentielle pour répondre aux besoins spécifiques des territoires et adapter l'action publique. **La création d'une fonction dédiée permettrait de doter les collectivités de l'ingénierie nécessaire** à l'exercice de cette compétence stratégique. Pour les plus petites d'entre elles, souvent limitées en moyens, une mutualisation à l'échelle intercommunale constitue une solution pertinente et durable.

Principales missions du gestionnaire des risques :

- **renforcer la culture du risque et piloter les relations avec les parties prenantes**
  - sensibiliser les différentes directions aux risques assurantiels ;
  - être l'interlocuteur vis-à-vis de l'assureur pour mettre au point des garanties spécifiques, trouver les meilleurs tarifs et piloter la sinistralité ;
  - animer des ateliers dédiés aux risques ;
  - suivre l'actualité juridique, réglementaire et économique ;
  - analyser et identifier les risques auxquels la collectivité est confrontée ;
  - élaborer une cartographie des risques (physiques, de transition, etc.) ;
  - mettre en place des scénarios de risques et des hypothèses ;
  - évaluer les impacts opérationnels et organisationnels en termes de risques et d'opportunités.
- **mettre en place et accompagner les mesures de prévention**
  - mettre en œuvre les Plans de prévention des risques naturels et technologiques / les actualiser s'ils existent ;
  - prescrire les services/actions nécessaires pour la prévention.

Les compétences du futur gestionnaires des risques :

- appréhender les outils de prévention, les méthodes d'audit et d'analyse ;
- connaître l'environnement institutionnel, juridique et réglementaire notamment concernant le droit des contrats et celui des assurances.

Principales missions du gestionnaire des risques :

- direction générale des services pour assurer une approche transversale des actions menées par la collectivité, soutenue par un portage politique fort.

3.3 Les assureurs en première ligne pour la prévention des risques

La résilience face aux risques repose sur une coopération étroite entre les collectivités territoriales et leurs assureurs. Ce partenariat constitue un mécanisme gagnant-gagnant : il permet de renforcer la capacité des collectivités à faire face aux aléas, de contenir l'augmentation des coûts liés à la sinistralité, et, in fine, de garantir une tarification d'assurance soutenable et adaptée.
Dans ce cadre, l'assureur joue un rôle central de conseil, de prévention et d'anticipation des risques. Ce rôle s'exerce à travers un dialogue structuré et régulier avec les collectivités, dialogue qui devra être intensifié dans les années à venir. De plus, il accompagne les collectivités dans la définition et la mise en œuvre de leur stratégie de résilience, avec des effets positifs sur leur assurabilité à court et moyen termes.

Exemple

Accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de mesures de prévention : l'exemple du service Territoires et Prévention de SMACL Assurances

Les assureurs disposent d'une expertise précieuse en matière de gestion des risques et de prévention. Cette compétence peut être mise au service des collectivités dans une logique de partenariat.
Dans cette perspective, SMACL Assurances s'engage à accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de leurs actions de prévention. Cet accompagnement permet non seulement de réduire les sinistres, mais aussi d'alléger le coût global pour la communauté assurée, ouvrant ainsi la voie à une baisse des primes d'assurance. C'est dans cet esprit que SMACL Assurances a créé le service « **Territoires et Prévention** », articulé autour de deux initiatives majeures :

- un diagnostic à réaliser, le **Prév'Score** (99 € HT), suivi d'un entretien de débriefing pour fixer les actions à mettre en place afin de limiter son exposition ;
- un plan d'actions, le **Prév'Actions** (dès 299 € HT), qui permet de mettre la collectivité en relation avec des entreprises partenaires pour concrétiser les recommandations (installation de caméras pour surveiller la montée des cours d'eau, mise en place de batardeaux, etc.).

La mise en place de rendez-vous réguliers entre collectivités et assureurs constitue un levier essentiel. Ces échanges permettent d'évaluer l'efficacité des mesures engagées, d'identifier les axes d'amélioration et d'ajuster les stratégies en fonction de l'évolution des risques et des contextes locaux.

Recommandation 5 : encourager les **rendez-vous annuels entre assureurs et collectivités** permettant de faire le point sur la sinistralité, l'exposition aux risques et les actions de prévention engagées. Ces rendez-vous permettraient l'ajustement des garanties, une culture partagée du risque et une meilleure maîtrise des coûts assurantiels.

L'assureur joue également un rôle central dans la phase de reconstruction post-sinistre, qui constitue un moment stratégique pour renforcer la résilience des territoires. Ce temps de reconstruction devrait permettre non seulement de réparer, mais aussi d'améliorer la résistance des bâtiments face aux aléas futurs.

Pourtant, le cadre législatif actuel limite cette ambition. En effet, le Code des assurances restreint les possibilités d'intégrer des améliorations structurelles lors de la remise en état d'un bien sinistré. Par exemple, dans un bâtiment dont le système électrique est situé en sous-sol, zone particulièrement vulnérable en cas d'inondation, il n'est pas possible, dans le cadre d'une indemnisation classique, de relocaliser ce système dans les étages supérieurs pour réduire l'exposition au risque. Cette contrainte freine les dynamiques de reconstruction résiliente et limite les marges d'adaptation des collectivités. Une évolution du cadre réglementaire pourrait ainsi permettre de mieux articuler indemnisation et adaptation, en intégrant pleinement les enjeux de prévention dans la phase de reconstruction.

Recommandation 6 : **permettre une indemnisation incluant l'amélioration de la résilience du bâti** lors de la prise en charge d'un sinistre avec une révision de l'article L121-1 du Code des assurances.

3.4 Une nécessaire simplification des mesures de prévention à disposition des collectivités territoriales

La complexité et la multiplicité des dispositifs de prévention des risques (PPRN, PAPI, PCS, PPRS, etc.) nuisent à leur lisibilité et à leur efficacité sur le terrain. Chaque dispositif repose sur des procédures spécifiques, des temporalités différentes et des sources de financement distinctes.

Bon à savoir

PPRN, PAPI, PCS, PPRS… Qu'est-ce et à quoi servent-ils ?

PPRN, PAPI, PCS, PPRS… Qu'est-ce et à quoi servent-ils ?
En matière de planification et de prévention des risques, de nombreux acteurs interviennent et mettent en œuvre divers plans et stratégies. C'est le cas notamment des Plans de prévention des risques naturels (PPRN), des Plans de prévention des risques sismiques (PPRS), des Programmes d'actions et de prévention des inondations (PAPI) ou encore des plans communaux de sauvegarde (PCS) et leurs pendants intercommunaux que sont les PICS.

Plan	Objet	Risques	Responsable	Applicabilité	Contenu	Effectivité	Mise à jour
PPRN	Prévention	Risques naturels : inondations (PPRI), littoraux (PPRL), mouvements de terrain (PPRMT)	Préfet	Tout territoire exposé à un aléa naturel désigné par arrêté préfectoral	Zonage réglementaire, prescriptions d'urbanisme, servitudes	Opposable lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme	Pas de révision périodique prévue, révisable selon l'évolution des risques
PPRS	Prévention	Risques sismiques	Préfet	Zones à sismicité modérée et forte désignée par arrêté préfectoral	Normes et prescriptions techniques applicables aux constructions	Opposable lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme	Pas de révision périodique prévue, révisable selon l'évolution des risques
PPRT	Prévention	Risques technologiques	Préfet	Zones avec des sites industriels à risques désignées par arrêté préfectoral	Normes et prescriptions techniques applicables aux constructions	Opposable lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme	Pas de révision périodique prévue, révisable selon l'évolution des risques
PAPI	Gestion de risque	Inondations (ruissellement, crues, submersion)	Collectivités ou groupements	Bassins versants ou territoires à risque	Travaux, sensibilisation, systèmes d'alerte, études	Non opposable, incitatif (via financement)	Durée maximale de 6 ans, révision possible à mi-parcours selon l'évolution des risques
PCS	Gestion de crise	Tous risques majeurs	Maire	Communes couvertes par un PPR ou un plan ORSEC	Plan d'alerte, évacuation, mise à l'abri, communication	Activé en cas de crise	Mise à jour tous les 5 ans au maximum
PICS	Gestion de crise	Tous risques majeurs	Président de l'EPCI	Communes couvertes par un PPR ou un plan ORSEC	Mutualisation des moyens, coordination des PCS	Activé en cas de crise	Révisable selon l'évolution des PCS communaux

Afin de simplifier la lisibilité de ces différents plans, il apparaît nécessaire de regrouper toutes les ressources au sein d'un portail unique en ligne présentant l'ensemble des plans en vigueur pour une commune donnée, ainsi que les dates de révision prévisionnelles.

Recommandation 7 : simplifier la lisibilité des plans de prévention et de gestion des risques en créant un **portail unique en ligne recensant les plans en vigueur par commune**.

De plus, dans un contexte d'urgence climatique, il devient impératif de réduire les délais de conception et de déploiement des dispositifs de prévention. Actuellement, leur élaboration peut prendre entre 3 et 4 ans, ce qui n'est plus tenable au regard de la fréquence croissante des événements extrêmes.

Cette lenteur excessive engendre deux risques majeurs :

- **un décalage entre l'analyse et l'action** : les retards dans la mise en œuvre exposent durablement les populations et les infrastructures, tandis que les données utilisées peuvent rapidement devenir obsolètes en raison de l'évolution rapide des phénomènes climatiques (hausse des précipitations, intensification des crues, etc.) ;
- **une perte de continuité institutionnelle** : les changements d'équipes municipales peuvent entraîner une rupture dans le suivi des démarches engagées, retardant encore davantage la mise en œuvre des mesures prévues.

Dans ce contexte, il est essentiel de repenser les procédures pour les rendre plus agiles, tout en garantissant la rigueur scientifique et technique nécessaire à une prévention efficace.

Recommandation 8 : **accélérer la rédaction et la mise en œuvre des dispositifs de prévention et prévoir une périodicité maximale de mise à jour,** de façon à toujours disposer de documents corrélés à la réalité des risques.

3.5 Accompagner financièrement la prévention des risques

L'accès au financement constitue aujourd'hui un frein majeur pour les collectivités souhaitant mettre en œuvre des actions de prévention et de résilience. La multiplicité des dispositifs, qu'ils soient locaux, nationaux ou européens, nuit à la lisibilité de l'offre de financement et complique les démarches administratives, en particulier pour les petites collectivités disposant de peu de ressources en ingénierie.

Afin de lever ces obstacles, deux leviers d'action prioritaires peuvent être identifiés :

- **améliorer la lisibilité et l'accessibilité des financements.**
  La création d'une plateforme numérique centralisée, sur le modèle de MaPrimeRénov' pour les particuliers, permettrait de regrouper l'ensemble des aides disponibles. Ce guichet unique offrirait une information claire, actualisée et personnalisée, facilitant ainsi l'identification des dispositifs mobilisables et la constitution des dossiers de demande ;
- **élargir le périmètre des financements existants.**
  Aujourd'hui, des fonds comme le Fonds Barnier doté de 300 millions d'euros en 2025, le Fonds vert ou encore la création d'une enveloppe de 30 millions d'euros pour le financement des mesures de prévention contre le retrait-gonflement des argiles (RGA) ciblent principalement certaines zones ou types de risques[8]. Il est nécessaire d'élargir ces dispositifs pour couvrir un éventail plus large de territoires et de situations, notamment dans les zones périurbaines, rurales ou en transition, souvent moins bien dotées mais tout aussi exposées.

Enfin, l'intégration de dispositifs incitatifs à travers la Dotation globale de fonctionnement (DGF) permettrait à l'État de mieux prendre en compte les vulnérabilités des territoires. Cela inciterait les collectivités à adopter une approche proactive : plans de prévention, audits réguliers, souscription de contrats adaptés. Une telle démarche renforcerait leur résilience et réduirait les coûts liés aux sinistres.

[8] *Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3)*

Recommandation 9 : créer un guichet unique regroupant l'ensemble des dispositifs de financement disponibles (Fonds Barnier, Fonds vert, aides européennes, etc.) et offrant un accompagnement en matière d'ingénierie.

Recommandation 10 : élargir le périmètre des dispositifs de financement existants pour couvrir un éventail plus large de territoires et de risques, en intégrant notamment les zones périurbaines, rurales ou en transition, souvent moins bien soutenues malgré leur exposition croissante aux aléas.

Assurance et territoires : ensemble, anticipons l'avenir !

4. Assurance et territoires : ensemble, anticipons l'avenir !

Anticiper les risques de demain, qu'ils soient climatiques, sociaux ou technologiques, suppose une transformation profonde des approches assurantielles et des politiques publiques.

Dans un monde où les aléas deviennent plus fréquents, plus intenses et parfois systémiques, la résilience des territoires ne peut reposer uniquement sur des réponses ponctuelles ou sectorielles. Elle exige une mobilisation collective, une solidarité élargie et une capacité à innover dans les outils de couverture et de prévention.

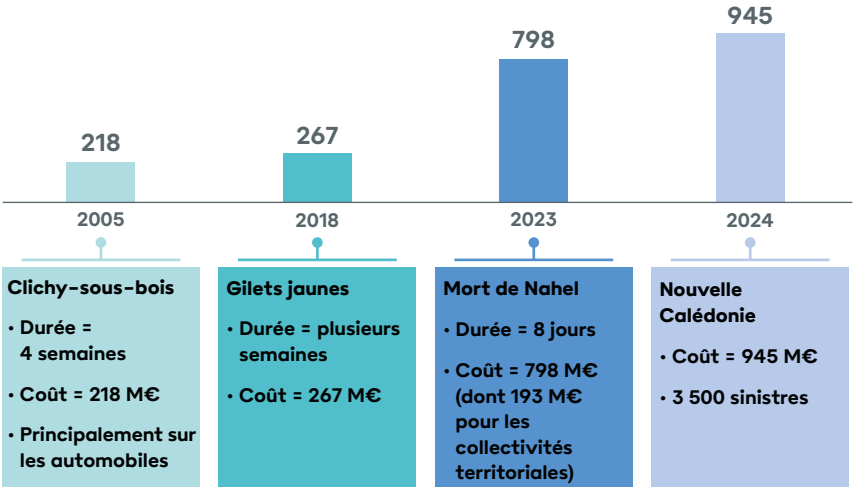
Les collectivités territoriales, en première ligne face à ces défis, doivent pouvoir s'appuyer sur un État stratège, garant de mécanismes de solidarité nationale, mais aussi sur des assureurs engagés, capables d'adapter leurs offres, de partager leur expertise en matière de gestion des risques et de co-construire des solutions durables.

Cela implique de repenser les modalités de mutualisation des risques, d'explorer des solutions nouvelles comme la co-assurance ou la réassurance publique, et d'intégrer pleinement les enjeux climatiques dans l'aménagement du territoire.

4.1 Un engagement renforcé de l'État pour la protection et la résilience des collectivités

La mise en place d'un régime de réassurance publique garanti par l'État constituerait une avancée majeure pour la gestion des événements liés aux émeutes et mouvements sociaux. Ce dispositif permettrait de répartir le risque. Il viendrait ainsi compléter les mécanismes assurantiels existants, en apportant une réponse collective à des événements dont la fréquence et l'intensité rendent leur couverture plus difficile dans le cadre des contrats classiques.

Coût des violences urbaines
(en millions d'euros constants)



Source : France Assureurs

Cette mutualisation, associée à une prise en charge par l'État des phénomènes de très grande ampleur, permettrait de limiter la hausse des coûts pour les collectivités avec une large mutualisation incluant les entreprises et les personnes physiques.

À l'occasion du « Roquelaure de l'assurabilité des territoires » du 14 avril 2025, les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Économie ont annoncé l'ouverture de travaux avec les assureurs pour concevoir une solution spécifique de réassurance applicable à ces risques. Cette initiative marque une reconnaissance du rôle de l'État dans la gestion de l'ordre public et dans la protection des collectivités face à des événements d'ampleur exceptionnelle.

Recommandation 11 : mettre en place un régime de réassurance publique pour le risque d'émeutes et de mouvements sociaux, reconnaissant le rôle de l'État dans la gestion de l'ordre public.

4.2 Des solutions innovantes pour garantir l'assurabilité des collectivités territoriales : l'exemple de la co-assurance

Face à la montée des risques, notamment climatiques, les collectivités, les assureurs et les pouvoirs publics doivent innover pour garantir une couverture adaptée.

La co-assurance constitue une réponse pertinente face aux risques majeurs, notamment ceux liés à la compétence GEMAPI. Cette compétence expose les collectivités à une double vulnérabilité face aux risques naturels :

- d'une part, leurs propres biens sont exposés, avec plus de 30 % des communes gestionnaires d'infrastructures hydrauliques situées en zones inondables ;
- d'autre part, elles sont exposées en responsabilité civile, en cas de dommages causés à des tiers lors d'une inondation.

Ce double niveau d'exposition complique la couverture assurantielle. En effet, assurer la responsabilité civile d'une collectivité GEMAPI peut entraîner un cumul de risques avec des contrats Dommages aux biens dans la même zone géographique. En cas de sinistre, un assureur pourrait être amené à indemniser à la fois la collectivité responsable et les victimes assurées, sans possibilité de recours, ce qui accroît considérablement le risque financier.

Au-delà de la GEMAPI, ce mécanisme pourrait également être mobilisé dans d'autres situations complexes ou à fort enjeu, comme la couverture des grands équipements publics, des infrastructures critiques ou encore des risques liés aux événements exceptionnels. Il s'agit d'un levier à explorer pour renforcer la soutenabilité du système assurantiel face à des expositions de plus en plus systémiques.

4.3 Intégrer les risques climatiques dans l'aménagement du territoire

Face à l'intensification des aléas climatiques, les collectivités territoriales sont confrontées à un double enjeu : anticiper les impacts du changement climatique en finançant dès aujourd'hui des politiques d'adaptation, tout en faisant face à une augmentation des dommages qui fragilise leur capacité d'assurance.

D'après l'Inspection générale des finances (IGF), les collectivités devront mobiliser 1,5 milliard d'euros supplémentaire par an d'ici 2030 pour renforcer leur résilience face aux risques climatiques. Cette enveloppe se répartit comme suit :

- 800 millions d'euros pour adapter les infrastructures (voiries, réseaux, bâtiments publics) ;
- 100 millions d'euros pour renforcer les capacités de la sécurité civile, notamment les Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ;
- 600 millions d'euros pour des actions de renaturation, visant à restaurer la nature en ville et dans les territoires[9].

La répartition des financements ne peut se fonder uniquement sur le niveau d'exposition aux risques. Les priorités doivent être définies en fonction des spécificités locales, des effets de solidarité intercommunale (par exemple, un ouvrage de protection en amont peut sécuriser plusieurs communes en aval), et des co-bénéfices environnementaux (préservation de la biodiversité, amélioration du cadre de vie, etc.).

La répartition des financements pour la prévention et l'adaptation au changement climatique ne peut se fonder uniquement sur le niveau d'exposition d'une commune. En effet, les priorités d'action dépendent des spécificités territoriales : une commune très exposée n'est pas toujours celle où les interventions sont les plus urgentes. Par exemple, un ouvrage de protection contre les crues situé en amont peut bénéficier à plusieurs communes en aval.

[9] *Inspection générale des finances (2024), L'investissement des collectivités territoriales*

Enfin, il est essentiel de renforcer l'accompagnement des collectivités dans le montage de projets et les demandes de financement, car les compétences en ingénierie nécessaires sont inégalement réparties, en particulier dans les territoires d'Outre-mer.

Recommandation 12 : renforcer la « Mission Adaptation », prévue par la mesure 25 du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3), afin d'en faire un véritable guichet unique pour l'accompagnement des collectivités en matière d'adaptation et de prévention des risques. Ce dispositif permettrait aux collectivités, y compris celles disposant de peu de moyens en ingénierie, de concevoir des plans d'action cohérents, opérationnels et pleinement intégrés aux dynamiques territoriales existantes.

Il est également crucial de renforcer l'ingénierie territoriale, notamment dans les territoires ultramarins, où les capacités techniques et administratives sont parfois limitées. Un accompagnement renforcé dans le montage de projets et l'accès aux financements est indispensable.

Il est urgent d'engager une réflexion stratégique entre l'État, les collectivités territoriales et les assureurs sur la question de l'aménagement du territoire afin de :

- définir des stratégies de gestion des biens existants, conciliant enjeux humains, économiques et environnementaux ;
- éviter toute nouvelle construction dans les zones à risques ;
- identifier les territoires devenus trop exposés, qui pourraient nécessiter une désurbanisation progressive.

Pour aller plus loin

- **L'Observatoire SMACL Assurances** qui diffuse des informations juridiques relatives aux risques auxquels sont exposés les collectivités, leurs agents et les associations :
  www.observatoire-collectivites.org

- **Le guide des bonnes pratiques du ministère de l'Economie** pour la commande publique d'assurance des collectivités territoriales et de leurs groupements :
  www.economie.gouv.fr/daj/guide-des-bonnes-pratiques-guide-pratique-pour-la-passation-des-marches-publics-dassurances-des

- **La formation de l'AMRAE avec SMACL Assurances** pour former les agents à la gestion des risques, les plans de prévention et la stratégie d'achat d'assurance :
  formation.amrae.fr/erm-dispositif-de-gestion-des-risques/gerer-les-risques-des-collectivites-territoriales

- **Le service Territoires et Prévention proposé par SMACL Assurances** qui accompagne les collectivités dans l'identification et la mise en œuvre de mesures de prévention :
  www.smacl.fr/offres/services/territoires-et-prevention

- **Les fiches pratiques « Prévention des risques pour les collectivités territoriales » de France Assureurs** visant à sensibiliser les acteurs locaux aux bonnes pratiques :
  www.franceassureurs.fr/lassurance-protege-finance-et-emploie/lassurance-protege/la-prevention-pour-les-collectivites-territoriales/

Glossaire

AMO	Assistant à Maîtrise d'Ouvrage
AMRAE	Association pour le Management des Risques et des Assurances de l'Entreprise
ANSSI	Agence Nationale de Sécurité des Systèmes d'Information
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
CatNat	Régime Catastrophe Naturelle
CCR	Caisse Centrale de Réassurance
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
DAB	Dommages Aux Biens
DDRM	Dossiers Départementaux de Risques Majeurs
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DRF	Dépenses Réelles de Fonctionnement
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
GEMAPI	Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations
IGF	Inspection Général des Finances
PAPI	Programme d'Actions de Préventions des Inondations
PCS	Plan Communal de Sauvegarde
PICS	Plan Intercommunal de Sauvegarde
PNACC	Plan National d'Adaptation au Changement Climatique
PPRN	Plan de Prévention des Risques Naturels
PPRS	Plan de Prévention des Risques Sismiques
SDIS	Services Départementaux d'Incendie et de Secours

LIVRE BLANC – ASSURER LES TERRITOIRES, PRÉSERVER L'AVENIR
Directeur de la publication : Patrick Blanchard · **Directrice de la rédaction :** Eva Kaplanis · **Coordination éditoriale :** ce document a été réalisé avec la collaboration de SMACL Assurances, Association des Petites Villes de France (APVF) et Villes de France · **Conception graphique :** Emilie Fleuriault · **Crédits photos :** Divergence, ©GuillaumeKrebs/MAIF, Getty Images, MAIF · **Impression :** MAIF · **Réalisé en partenariat avec :** Association des Petites Villes de France (APVF) – 42 boulevard Raspail – 75007 PARIS et Villes de France (FVM) – 94 rue de Sèvres – 75007 PARIS

Vos interlocuteurs, engagés à vos côtés

Association des petites villes de France (APVF)

Elias Maaouia

emaaouia@apvf.asso.fr – 01 45 44 00 83

SMACL Assurances

Eva Kaplanis

contact@smacl.fr – 05 49 32 56 56 (prix d'un appel local)

Villes de France

Armand Pinoteau

armand.pinoteau@villesdefrance.fr – 01 45 44 90 12

smacl.fr

SMACL ASSURANCES SA – Société anonyme au capital de 138 801 048 euros, entreprise régie par le Code des assurances RCS Niort n° 833 817 224.
Siège social : 141, avenue Salvador-Allende – CS 20000 – 79031 NIORT CEDEX 9.
SMACL ASSURANCES – Société d'assurance mutuelle à cotisations fixes régie par le Code des assurances – RCS Niort n° 301 309 605.
Siège social : 141, avenue Salvador-Allende – CS 20000 – 79031 NIORT CEDEX 9.

L'ASSURANCE DES TERRITOIRES

LE TRI FACILE BROCHURE

Juillet 2025 — Conception : Direction développement et communication SMACL Assurances.
Crédits photos : Divergence · ©GuillaumeKrebs/MAIF · Getty Images · MAIF — ISBN 978-2-493076-14-4