

ASSURANCES : LES COLLECTIVITES FACE AUX EVOLUTIONS DES RISQUES

Risques naturels, sociaux, cyberattaques

www.apasp.com

OCTOBRE 2025

1

LE PATRIMOINE DES COLLECTIVITÉS

Frédéric GABILLON
Expert Comptable Associé FGAE
Commissaire aux comptes

www.apasp.com

OCTOBRE 2025

2



Contexte et enjeux

- **Contexte et enjeux**

- Patrimoine public estimé à plus de 240 millions de m² de bâtiments.
- Enjeux : entretien, efficacité énergétique, sécurité et coût global.
- Contrainte budgétaire et impératif de transition écologique.
- Patrimoine mal inventorié dans les données comptables

- **Répartition du patrimoine**

- Bloc communal : 61,7 % du parc total
- Départements : 20,6 %
- Régions : 17,7 %
- Typologie : écoles, collèges, lycées, équipements sportifs, maisons de retraite.

Contexte et enjeux

- **Quelques données chiffrées**

- En retenant l'approche comptable, l'INSEE produit chaque année des comptes de patrimoine dans le cadre de son exercice annuel de comptabilité nationale et estime que le patrimoine non financier des administrations publiques locales (APUL) dont le champ est légèrement plus large que les seules collectivités territoriales.
 - En 2022, le montant de patrimoine des APUL atteint 1 948 Md€ soit 72 % de l'ensemble du patrimoine des administrations publiques. Ce patrimoine est principalement composé de terrains (45 % de la valeur totale) qui sont généralement bâtis (38 % du total), d'ouvrages de génie civil comme les routes ou les ponts (35 %) et de bâtiments non résidentiels comprenant notamment des bureaux (15 %).
- 

État et entretien du patrimoine

Plan de présentation

- 1 Constats
- 2 Problématiques rencontrées
- 3 Pistes de solutions
- 4 Prise en compte des risques – estimation assurantielle

5

Gestion du patrimoine immobilier des collectivités territoriales

1- CONSTAT: patrimoine exposé aux risques mais mal inventorié ce qui ne permet pas une bonne formulation de l'expression des besoins

Les biens des collectivités sont mal inventoriés malgré une obligation constitutionnelle de sincérité de déclaration de patrimoine

- **L'article 47-2 de la Constitution** dispose que « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».
- **Pour établir leur situation budgétaire et comptable**, les collectivités s'appuient sur un référentiel dont les règles ont été pensées pour ne se distinguer des règles applicables aux entreprises qu'en raison de la spécificité de leurs actions.
- Par conséquent, le comptable public respecte les principes comptables fondamentaux du plan comptable général (PCG) afin de retracer une image fidèle du patrimoine de la collectivité ou de l'établissement dont il est assignataire.
- **Concernant spécifiquement les immobilisations, l'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification.** À ce titre, le guide des opérations d'inventaire applicable aux collectivités produit par le comité national de fiabilité des comptes locaux rappelle que l'ordonnateur doit s'attacher à « un suivi exhaustif de la réalité et de la présence des immobilisations et ajuster son inventaire comptable en fonction des données physiques présentes au sein de la collectivité. »
- Dans le cadre de l'application de l'article 110 de la loi NOTRe du 7 août 2015, un dispositif d'expérimentation de fiabilisation et de certification des comptes des collectivités territoriales a été lancé pour évaluer la régularité, la sincérité, et la fidélité des comptes des collectivités territoriales. La Cour des comptes a été chargée de conduire cette expérimentation, en liaison avec les chambres régionales des comptes.

6

Gestion du patrimoine immobilier des collectivités territoriales

1- CONSTAT: patrimoine exposé aux risques mais mal inventorié ce qui ne permet pas une bonne formulation de l'expression des besoins

- Les résultats de l'expérimentation révèlent des lacunes majeures, notamment au niveau des immobilisations, qui concentrent la plupart des défaillances comptables.
- **Le rapport conjoint de la DGFIP et de la DGCL** note ainsi que « pour la quasi-totalité des collectivités, le cycle « immobilisations » fait l'objet de réserves pour limitations pour, notamment, défaut de suivi d'inventaire, défaut d'ajustement de l'inventaire avec la comptabilité générale ».
- L'incapacité d'une partie des collectivités à recenser et suivre leurs immobilisations a des conséquences qui dépassent néanmoins le simple respect du cadre comptable et explique une partie des difficultés de contractualisation d'assurance des collectivités. De fait, les collectivités qui ne disposent pas d'un inventaire d'immobilisations car elles ne disposent pas d'un inventaire physique à jour, se retrouvent incapables de formuler une expression de besoin d'assurance satisfaisante au moment de la contractualisation.

7

Gestion du patrimoine immobilier des collectivités territoriales

2- Problématiques rencontrées

- L'approche comptable permet de fournir une première vision du patrimoine des collectivités. Néanmoins, celle-ci demeure incomplète en particulier lorsque l'on souhaite appréhender le patrimoine dans une perspective « assurantielle ».
- La première limite tient à la méthode de valorisation des actifs non financiers. En comptabilité, la valorisation du patrimoine s'effectue selon différentes méthodes :
 - le coût d'acquisition pour les biens acquis à titre onéreux ;
 - le coût de production pour les biens immobilisés réalisés en régie par l'entité ;
 - la valeur vénale pour les biens acquis à titre gratuits.
- Dans tous les cas, cette notion ne correspond pas à la valorisation d'usage ou à la valeur de reconstruction à neuf que retiennent les assureurs lors de leurs exercices de tarification.
- La seconde limite tient au fait qu'un certain nombre d'actifs non-financiers tels que les monuments historiques ou encore les espaces naturels sont par convention valorisés à une valeur nulle mais constituent néanmoins des actifs essentiels pour les collectivités.
- En ce qui concerne les bâtiments détenus par les collectivités territoriales, qui constituent le troisième poste des immobilisations comptables de ces entités et concentrent la demande d'assurance de dommages aux biens, leur superficie totale est évaluée entre 243 millions de m² en 2018. Ils sont principalement détenus par les entités du bloc communal qui possèdent 150 millions de m² (61,7 % du total) puis les départements avec 20,6 % du total et enfin les régions (16,9 % du total).
- En termes d'usage, les bâtiments sont principalement destinés à de l'enseignement (53,5 % de la surface total de bâtiment) ou de l'administration (23,4 % du total).

8

Gestion du patrimoine immobilier des collectivités territoriales

3- Pistes de solutions

Les données cadastrales pourraient être mobilisées pour aider les collectivités à dresser un inventaire des biens à assurer, qui devront ensuite être affinées

- Pour compléter l'approche comptable, la mission a recensé d'autres données administratives pouvant être utilisées pour améliorer la caractérisation du patrimoine des collectivités territoriales et les aider dans la formulation de leur expression de besoin.
- Le cadastre constitue une première source de données particulièrement riche qui permet d'établir une première liste de biens détenus par les collectivités.
- Établi initialement pour servir de base au calcul des impôts locaux, le cadastre constitue une base de données exhaustives recensant et identifiant les propriétés foncières au sein de chaque commune. Il permet en particulier d'identifier, pour chaque parcelle :
 - la nature de la parcelle (bâti, non bâti) ;
 - le type du bâtiment construit (immeuble, maison, etc.) ;
 - sa fonction (immobilier commercial, immobilier résidentiel, etc.).
- Il fournit enfin des caractéristiques essentielles pour les assureurs parmi lesquelles la surface du bien qui est généralement retenue pour tarifier le contrat d'assurance et sa localisation géographique exacte qui peut être utilisée pour analyser l'exposition du bien à des risques naturels spécifiques. Ce sont ainsi les informations cadastrales qui sont mobilisées dans la suite pour identifier et caractériser le patrimoine des collectivités composant le bloc communal.
- Ce patrimoine immobilier est valorisé soit à partir d'informations fournies par la SMACL sur les coûts à la reconstruction par type de bien, soit à partir d'estimations de prix obtenues par extrapolation des ventes immobilières enregistrées entre 2017 et 2023.
- Pour pallier ces difficultés et exploiter pleinement le potentiel des données cadastrales, la mission recommande de mettre à disposition une possibilité de regrouper les données cadastrales sous un format Excel harmonisé qui, avec l'appui le cas échéant des services territoriaux de la DGFIP, pourra servir de base lors de la formulation de l'expression de besoin.

9

Gestion du patrimoine immobilier des collectivités territoriales

3- Prise en compte des risques pour fournir une estimation assurantielle

L'exposition du patrimoine des collectivités peut être caractérisé en croisant des données existantes

- Caractériser l'exposition aux risques naturels du patrimoine des collectivités nécessite d'identifier les principaux risques auxquels elles font face.
- La ventilation des arrêts de catastrophes naturelles par type de risque permet de fournir les principaux risques pour lesquels l'État a développé un mécanisme d'indemnisation mutualisé. Sur les 240 000 reconnaissances de l'état de catastrophe naturelle arrêtées sur la période 1982-2023, 56 % concernent des inondations, 17 % des glissements de terrain, 17 % des dommages dus au phénomène de retrait-gonflement des argiles (RGA), et 8 % à des phénomènes météorologiques (tempêtes, grêle, neige).
- En liant les données de risques et de patrimoine, la mission a constitué une base de données permettant de fournir une mesure d'exposition au niveau de chaque bien appartenant à une collectivité à un risque naturel.
- Exposition des biens collectivités locales au risque fort de RGA :
 - Ainsi, les régions Île-de-France et PACA présentent un patrimoine bâti d'une valeur élevée exposé à ce risque. La Nouvelle-Aquitaine et l'Occitanie sont également exposées au risque, mais pour des coûts à la reconstruction moins élevée.
- Enfin, pour fournir une estimation assurantielle de l'exposition du patrimoine des collectivités, la mission a appliqué à chaque type de bâtiment une mesure de coût de sinistre au m2 qui englobe les coûts de réparation, reconstruction ou remplacement. Pour cela, la mission s'est appuyée sur les données transmises par la SMACL à partir de son historique d'indemnisation. En complément, afin de s'approcher d'une mesure de la valeur vénale du patrimoine, la mission a réalisé une prédiction de la valeur des biens à partir des données de valeur foncière à disposition.

10

Synthèse

- Mettre en place une stratégie patrimoniale consolidée à l'échelle des collectivités.
- Développer un suivi des risques et une cartographie de l'exposition.
- Favoriser la mutualisation intercollectivités et la transparence des données.
- Accélérer les rénovations énergétiques prioritaires.

11



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Direction des Affaires juridiques/OECP

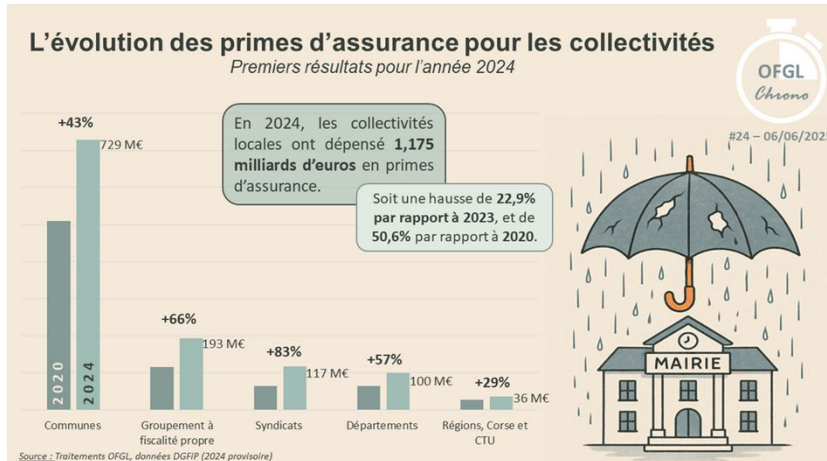
• REFONTE DU GUIDE DES BONNES PRATIQUES POUR LA PASSATION DES MARCHÉS D'ASSURANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

20/10/2025

12

12

Assurabilité des collectivités territoriales



Trois constats :

- Une forte augmentation des primes (voir chiffres de Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)).
- Une difficulté croissante à disposer d'une couverture assurantielle pour faire face aux risques à couvrir
- Une mauvaise utilisation de la commande publique

20/10/2025

13

13

Objectifs du Groupe de Travail

Objectifs

- Contribuer à renouer un dialogue de qualité entre les collectivités territoriales et le monde de l'assurance
- Assurer une meilleure articulation entre droit de la commande publique et droit des assurances
- Clarifier les pratiques et identifier des recommandations opérationnelles en vue d'une optimisation des techniques d'achat

Méthode de travail

Création d'un groupe de travail par la DAJ, avec l'appui de la DG Trésor, **associant les parties prenantes** (associations d'élus, professionnels de l'assurance et du courtage, collectivités...)



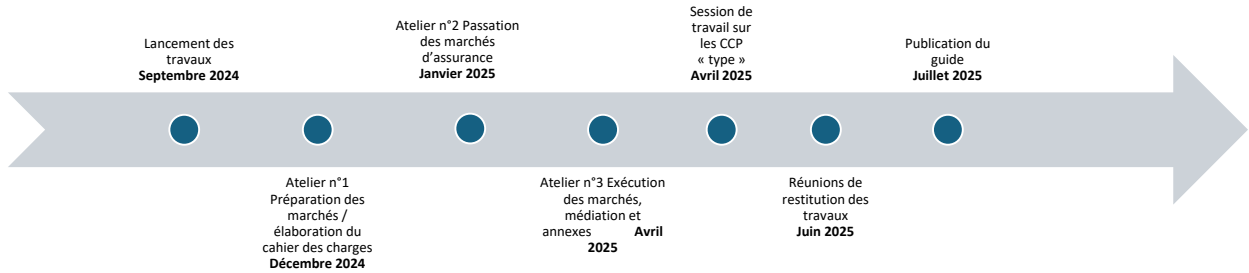
20/10/2025

14

14

Calendrier des travaux

Direction des Affaires juridiques/OECP



20/10/2025

15

15

Bonnes pratiques à partager

Direction des Affaires juridiques/OECP

- ✓ Acculturation à la gestion des risques pour les collectivités
- ✓ Développer la fonction de manager de risque
- ✓ Effectuer des visites sur site
- ✓ Fixation d'un calendrier et des délais adaptés
- ✓ Connaître le patrimoine immobilier
- ✓ Mise en place de mesures de prévention et de protection, et les répertorier
- ✓ Inventorier les contrats d'assurance en cours
- ✓ Historiser la sinistralité
- ✓ Prévoir directement un contrat d'une durée ferme de 4 ou 5 ans
- ✓ Allotir le marché pour susciter des offres plus adaptées
- ✓ Utiliser la procédure adaptée avec négociation lorsque les conditions sont réunies
- ✓ Recourir au modèle de CCP « socle » fourni

20/10/2025

16

16

Perspectives / Prochaines étapes

Diffusion du guide contenant des illustrations concrètes et des [recommandations pratiques](#) pour les acheteurs afin de :

Renforcer la connaissance des
risques au sein des
collectivités territoriales

Accélérer l'adoption des bonnes
pratiques en matière de passation et
d'exécution des marchés
d'assurance

Mise à jour du guide pour le printemps 2026

Intégration des EPL au guide ou guide spécifique ?



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

• **MERCI DE VOTRE ATTENTION !**

• Boîte fonctionnelle : oeep.daj@finances.gouv.fr