



Tulle, le 23 mai 2023

« Assurances » des communes

➤ Principe :

Seules quelques polices d'assurance sont obligatoires pour les communes comme l'assurance dite " responsabilité civile automobile" ou responsabilité civile concernant les assistantes maternelles, les établissements recevant des enfants inadaptés ou handicapés ou encore les centres de vacances, de loisirs et groupements de jeunesse. Toutefois, les besoins en assurance des communes, établissements publics, et autres, sont très variés et spécifiques. Ils doivent aussi correspondre à la capacité financière de chacune des collectivités publiques. En raison de cette grande diversité de risques, il existe donc de nombreuses polices d'assurance facultatives et le choix de critères est à adapter selon les besoins des collectivités publiques.

Les principaux risques des collectivités territoriales sont donc les suivants :

- La responsabilité civile et pénale ;
- La protection juridique pour les litiges ainsi que les contentieux ;
- Les dommages au patrimoine mobilier ou immobilier. Ces risques concernent :
 - Bâtiments,
 - Contenus des bâtiments,
 - Archives,
 - Mobiliers urbains,
 - Stations d'épuration,
 - Ouvrages d'art, etc. ;
- Le risque automobile. Ce type de risque concerne l'assurance de :
 - La flotte de la collectivité,
 - Les automobiles,
 - Les engins ainsi que les remorques ;
- Le risque construction, pour les bâtiments construits par la collectivité ;
- Les risques statutaires. Couverture maladie, accident, invalidité et décès des agents des collectivités, etc. ;
- Les autres risques (expositions, manifestations, fêtes...).

Pour identifier ses besoins assurantiels et choisir une police d'assurance adaptée, une collectivité doit pouvoir anticiper la fréquence des potentiels sinistres à venir ou sinistres antérieurs et l'ampleur de leurs conséquences financières, c'est-à-dire de leur gravité. Dans certains cas, les collectivités vont

préférer mettre en place elles-mêmes des moyens de prévention des risques permettant de diminuer la probabilité de survenance d'un risque ou sa fréquence. Dans d'autres cas, la souscription d'une police d'assurance sera inévitable au regard des risques les plus importants et de leurs conséquences financières que la collectivité ne pourra pas assumer seule. En tout état de cause, il est important pour une collectivité d'identifier les risques à transférer à un assureur et à couvrir par une police adaptée.

➤ Responsabilité civile, protection des biens, responsabilité pénale de la commune et assurance personnelle du maire :

La mise en concurrence des offres de contrats d'assurance est obligatoire. Une fois les contrats d'assurance établis, leur suivi est nécessaire car le patrimoine de la commune et les risques évoluent : il faut donc adapter les garanties en conséquence. Mieux vaut confier le suivi de l'ensemble des contrats à un seul service, de façon à éviter, par exemple, qu'un bâtiment ne soit assuré deux fois dans deux contrats différents, ou qu'un bâtiment détruit ne soit encore garanti.

➔ Les garanties obligatoires :

Les articles L.2123-34- et L.2123-35 du CGCT, dans la rédaction issue de l'article 104 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, a instauré l'obligation pour toutes les communes de souscrire un contrat d'assurance couvrant la protection fonctionnelle des maires, adjoints et élus ayant reçu une délégation qui font l'objet de poursuites pénales ou civiles pour des faits sans faute personnelle, ou qui sont, eux-mêmes ou leur famille, victimes de violences, menaces ou outrage dans l'exercice de leurs fonctions. Ce contrat doit aussi couvrir le conseil juridique et l'assistance psychologique de l' élu. L'État compense ces dépenses obligatoires dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Cette protection permet aux agents et aux élus d'être garantis par la commune des conséquences pécuniaires d'une condamnation civile, notamment des dommages et intérêts, qui ont pu être mises à leur charge par la juridiction judiciaire.

L'obligation d'assurance concerne aussi l'assurance automobile (article L.211-1 du code des assurances), celle des engins de remontées mécaniques et des épreuves sportives sur la voie publique, l'accueil des mineurs en colonies de vacances et centres de loisirs.

➔ L'assurance responsabilité civile générale de la commune (articles L.2123-31 et L.2123-33 du CGCT) :

Elle est destinée à couvrir les conséquences pécuniaires de la responsabilité administrative ou civile de la collectivité, du fait de l'exercice de ses activités et de ses compétences. Elle garantit les conséquences financières des dommages causés aux tiers par la collectivité ou ses agents, ses élus, ses ouvrages ou ses biens. Il peut s'agir : des conséquences pécuniaires en raison de dommages résultant d'accidents subis par les élus ou les agents dans l'exercice de leurs fonctions, de la réparation de préjudices résultant de violences, menaces ou outrages aux élus, à leur famille et aux agents communaux, de dommages causés dans le cadre de services publics communaux (cantine, salle communale des fêtes, écoles, enlèvement des ordures ménagères, foires et marchés...), de dommages causés aux tiers issus du défaut d'entretien du domaine de la collectivité (bâtiments ou équipements publics, voirie...), de dommages causés du fait des élus, agents ou collaborateurs de la collectivité locale, notamment en cas de faute commise dans l'exercice de leurs fonctions, de dommages survenant lors de la mise en fourrière des véhicules...

La responsabilité de la collectivité peut aussi être engagée en présence d'une action ou d'une inaction fautive.

Il existe des exclusions à ce type de police qui concernent la responsabilité personnelle des agents et des élus, le fait intentionnel ou encore les amendes et sanctions administratives.

La souscription d'une telle assurance n'est pas obligatoire mais fortement conseillée.

→ L'assurance « dommage aux biens » :

Une collectivité locale est propriétaire de biens meubles et immeubles nécessaires au fonctionnement de services publics. Elle aura donc besoin de protéger ses biens en souscrivant une assurance dommages aux biens qui couvre 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.

Celle-ci comprendra donc des garanties contre le gel, les fuites d'eau, le vol des biens ou leur détérioration à la suite d'un incendie, d'un dégât des eaux ou d'une catastrophe naturelle et le vandalisme, la tempête, la grêle, et le poids de la neige, les conséquences des émeutes et soulèvements populaires, l'incendie.

Il est essentiel d'adapter les montants de garantie aux risques réellement encourus. Il convient de procéder à un inventaire détaillé du patrimoine communal pour connaître la nature, l'affectation, la valeur et la surface des biens à assurer. Par patrimoine, il faut entendre tous les biens immobiliers de la commune : mairie, salle des fêtes, école, église (si elle appartient à la commune), musée, maison des jeunes, bibliothèque, marché couvert, abattoir, station d'épuration, etc. Mais aussi tous les meubles et matériels lui appartenant : équipements de bureau, archives, véhicules, engins divers à moteur, tableaux, objets précieux...

Pour l'assurance « dommage aux biens », la commune a l'obligation de prendre une assurance dommage-ouvrage lorsqu'elle réalise des bâtiments à usage d'habitation.

Cette obligation est en principe exclue dans le cadre des opérations de constructions publiques. Néanmoins, les personnes publiques peuvent décider de souscrire une telle assurance afin notamment de faciliter l'indemnisation des désordres et malfaçons de nature décennale qui pourraient affecter leurs ouvrages publics.

Elle peut choisir de s'auto-assurer pour ses biens ou certains d'entre eux, à ses risques et périls.

→ La couverture de la responsabilité pénale :

Les communes sont responsables devant le juge pénal des « infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public ». Il s'agit des atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité physique des personnes et des atteintes aux biens commises à l'occasion d'actes accomplis pour le compte de la personne morale. Les sanctions pénales (amendes) ne peuvent être prises en charge par l'assurance mais les frais d'avocat et de défense peuvent être couverts par une protection juridique, annexée au contrat responsabilité civile de la commune ou faisant l'objet d'un contrat séparé.

→ Assurance personnelle du maire :

Si les dommages subis par les élus (et leurs proches) dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions sont pris en charge par la collectivité au titre de la protection fonctionnelle, il leur est conseillé de souscrire une assurance personnelle. Le coût de cette police incombe à l' élu. Elle vise à le couvrir, notamment, s'il est condamné pour une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions puisque, dans ce cas, la réparation du préjudice lui incombera sur ses deniers personnels. Sur ce point, la jurisprudence précise en effet : « le conseil municipal ne peut légalement mettre à la charge du budget communal les frais exposés pour la défense du maire faisant l'objet de poursuites pénales que si les faits commis par le maire ne sont pas détachables de l'exercice de ses fonctions » (CAA de Bordeaux, 25 mai 1998, n° 96BX01847). L'assurance couvrira aussi ses frais de justice.

→ Biens non assurables :

La dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités et de leurs groupements touchés

par des événements climatiques ou géologiques (article L.1613-6 du CGCT) a été créée par la loi de finances pour 2016 du 29 décembre 2015, précisée par décret du 8 avril 2016. Cette dotation vise à concourir au financement des travaux de réparation des équipements à la suite d'intempéries subies par les collectivités. Ce dispositif organise la solidarité nationale envers les collectivités victimes de ces événements pour ce qui concerne leurs biens non assurables (par exemple : les canalisations, la voirie, les ouvrages de génie civil). Elle a vocation à leur permettre de disposer de moyens financiers suffisants pour qu'elles puissent effectivement entreprendre les dépenses de reconstruction nécessaires. C'est pour cette raison que son taux et son montant sont gradués en fonction du poids des dégâts dans le budget de la collectivité touchée et donc des moyens dont dispose celle-ci pour faire face aux dépenses. Le seuil de montant des dégâts éligibles pour l'obtention de cette dotation est de 150 000 euros hors taxe, ces dégâts devant être causés par une même intempérie. Jusqu'à 6 millions d'euros, la procédure est gérée par le préfet, au-delà, par les ministères chargés des collectivités territoriales et du budget. Un barème progressif de taux de subvention est appliqué au regard de la part de ces dégâts éligibles dans le budget de la collectivité, conformément à l'article R.1613-9 du CGCT.

➤ Le marché public des assurances :

L'assurance des collectivités territoriales nécessite un savoir-faire particulier. Ainsi, des assureurs spécialisés occupent le marché de l'assurance des collectivités. En outre, le contrat d'assurance souscrit par une collectivité est qualifié de marché public de service. Il doit donc répondre aux exigences de transparence fixées par le Code des marchés publics.

Une collectivité publique doit ainsi procéder par appel d'offres avant de choisir son assureur. Celui-ci doit répondre au plus près des besoins exprimés dans un cahier des charges. Celui-ci ne pourra être établi qu'après une évaluation complète des risques à assurer.

➤ Assurance santé :

➔ Protection sociale complémentaire pour les agents :

L'ordonnance du 17 février 2021 relative à la protection sociale dans la fonction publique, redéfinit la participation des employeurs au financement des garanties de protection sociale complémentaire de leurs agents.

La participation est obligatoire dans le domaine de la santé et de la prévoyance (article 24 de l'ordonnance).

Le décret du 20 avril 2022 relatif aux garanties de protection sociale complémentaire et à la participation obligatoire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à leur financement, précise les garanties minimales au titre de la couverture prévoyance et définit les montants de référence permettant de déterminer la participation minimale obligatoire des employeurs au financement des cotisations de protection sociale complémentaire destinées à couvrir les risques santé et prévoyance.

- Pour le risque santé, cette participation ne pourra être inférieure à 50 % du montant de référence fixé à 30 €, soit 15 €. L'obligation de participation financière en santé s'impose aux employeurs territoriaux à compter du 1^{er} janvier 2026.
- Pour le risque prévoyance, la participation ne pourra être inférieure à 20 % du montant de référence fixé à 35 €, soit 7 €. L'obligation de participation financière en prévoyance s'impose aux employeurs territoriaux à compter du 1^{er} janvier 2025.

Cette participation est ouverte aux contrats collectifs ou individuels. L'ordonnance maintient la distinction entre les contrats labellisés et les conventions de participation.

Dans les six mois suivant leur renouvellement général, les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics organisent un débat portant sur les garanties accordées aux agents en matière de protection sociale complémentaire (article 88-4 de la loi du 26 janvier 1984).

L'ordonnance introduit une obligation pour les Centres de gestion de conclure ces conventions de participation. Les collectivités auront la possibilité d'y adhérer.

D'ici l'entrée en vigueur de ces textes, des débats sont prévus au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, tant sur les garanties minimales que sur les montants de référence fixés par le décret. Ils devront avoir lieu avant le 31 décembre 2023 en matière de prévoyance lourde et avant le 31 décembre 2024 en matière de frais de santé.

→ Mutuelle pour les administrés :

Les mutuelles communales, aussi appelées « mutuelles de village » ou encore « mutuelles municipales » sont proposées par certaines villes de France depuis 2013.

L'idée de ce dispositif consiste à regrouper les habitants d'une même commune afin de leur faire bénéficier d'une complémentaire santé de qualité à des prix compétitifs. Il s'agit d'un dispositif de solidarité non obligatoire.

Ce dispositif à but solidaire s'adresse en priorité aux populations pour qui le coût d'une mutuelle est lourd à supporter ou qui ne disposent pas de mutuelle obligatoire dans le cadre de leur emploi salarié : retraités, étudiants, demandeurs d'emploi ou encore auto-entrepreneurs. Toutefois, aucune condition n'est requise pour y souscrire, si ce n'est d'être résident de la commune qui la propose.

Afin de bénéficier de tarifs adaptés aux petits budgets, la mutuelle de village tire avantage de l'effet de groupe. La commune effectue un premier sondage auprès de ses habitants afin de recenser les foyers intéressés. Adhérer à une mutuelle de village se fait sur la base du volontariat.

L'offre d'assurance de santé et de prévoyance présentant les meilleures conditions aux futurs bénéficiaires sera sélectionnée. La commune ne finance pas la complémentaire santé à ses habitants, elle sert uniquement d'intermédiaire pour leur faire bénéficier d'un tarif de groupe.