

N° 329
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 janvier 2026

PROPOSITION DE LOI

*relative à la mutualisation publique des risques majeurs
des collectivités territoriales,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Paulette MATRAY, M. Patrick KANNER, Mmes Viviane ARTIGALAS, Audrey BÉLIM, Florence BLATRIX CONTAT, Nicole BONNEFOY, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mmes Isabelle BRIQUET, Colombe BROSSEL, Marion CANALÈS, M. Rémi CARDON, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, MM. Christophe CHAILLOU, Yan CHANTREL, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, M. Thierry COZIC, Mme Karine DANIEL, M. Jérôme DARRAS, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, MM. Sébastien FAGNEN, Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, MM. Jean-Luc FICHET, Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Olivier JACQUIN, Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, M. Éric KERROUCHE, Mmes Annie LE HOUEIROU, Audrey LINKENHELD, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Didier MARIE, Serge MÉRILLOU, Jean-Jacques MICHAU, Mme Marie-Pierre MONIER, M. Franck MONTAUGÉ, Mme Corinne NARASSIGUIN, MM. Saïd OMAR OILI, Alexandre OUIZILLE, Sébastien PLA, Mme Émilienne POUMIROL, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Mme Sylvie ROBERT, MM. Pierre-Alain ROIRON, David ROS, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Lucien STANZIONE, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Simon UZENAT, Mickaël VALLET, Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE, Michaël WEBER et Adel ZIANE,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La crise actuelle de l'assurance des collectivités territoriales fait peser une menace directe sur la continuité du service public local et sur l'égalité entre les territoires. Comme le souligne la mission d'information de la commission des finances du Sénat dans son rapport du 28 mars 2024, présenté par Jean-François Husson, cette situation se traduit par une atrophie du marché, une raréfaction de l'offre et une hausse marquée des primes comme des franchises.

Les audits officiels et les plans gouvernementaux confirment cette dégradation rapide. Dans certains échantillons régionaux, les primes ont doublé entre 2018 et 2024, indépendamment de la sinistralité propre à chaque collectivité. L'Observatoire des finances et de la gestion publique locale relève, pour sa part, une hausse de 43 % pour les communes entre 2020 et 2024, avec une nette accélération sur la seule année 2024, sous l'effet du rattrapage tarifaire post-pandémie et de l'aggravation des risques climatiques et sociaux.

À cette inflation tarifaire s'ajoute un durcissement des conditions contractuelles : franchises plus élevées, résiliations unilatérales, absence d'offres aux appels d'offres. De nombreuses communes peinent à trouver un assureur, une situation qualifiée d'insoutenable par l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). Cette évolution conduit certaines collectivités à une forme de désassurance de fait : bien que juridiquement couvertes, elles demeurent exposées à une part substantielle de leurs sinistres, faute de garanties réellement opérantes.

Cette dégradation des conditions d'accès à l'assurance pour les acteurs publics locaux met en cause le principe d'égalité entre les territoires et menace la continuité des missions de service public. Elle révèle plus profondément les limites d'un modèle assurantiel fondé sur une évaluation strictement individuelle des risques, désormais inadapté à l'essor de phénomènes systémiques et corrélés, tels que les événements climatiques extrêmes ou les troubles majeurs. Face à cette nouvelle sinistralité, les mécanismes classiques ne sont plus en mesure de garantir une couverture à la fois équitable, soutenable et pleinement opérationnelle.

Les réponses apportées à ce jour, qu'elles émanent du marché assurantiel ou de dispositifs publics ponctuels, ne permettent pas de garantir dans la durée l'assurabilité du patrimoine public local. L'audit flash de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté de décembre 2024 met en évidence l'ampleur des déséquilibres existants et souligne la nécessité d'une réponse nationale structurée, notamment à travers la mise en place d'un mécanisme de réassurance publique adapté aux risques climatiques et sociétaux.

Dans le prolongement de ce constat, plusieurs évolutions ont été proposées par le Sénat et par le rapport Chrétien-Dages afin de renforcer la couverture des collectivités territoriales. Parmi celles-ci figurent l'instauration d'un régime de réassurance adossé à l'État pour les risques liés aux violences collectives, ainsi que la création d'un dispositif incitatif visant à consolider la solidarité entre territoires, aujourd'hui marqués par des niveaux d'exposition hétérogènes.

La convergence de ces analyses appelle la mise en place d'un cadre pérenne de solidarité publique. À l'instar de la dynamique qui a conduit, au milieu du XX^{ème} siècle, à la création de la Sécurité sociale afin de mutualiser des risques devenus inassurables individuellement, la protection du patrimoine public local suppose désormais une approche unifiée et solidaire. Une telle organisation renforcerait la capacité de pilotage de la puissance publique, faciliterait l'articulation avec des mécanismes de réassurance garantis par l'État et permettrait une réponse plus réactive face à des risques désormais systémiques.

Face aux limites structurelles du marché, cette mutualisation constitue une condition d'efficacité et d'équité entre les territoires. La présente proposition de loi vise ainsi à instaurer un dispositif public de partage des risques majeurs, fondé sur la solidarité entre collectivités territoriales et leurs groupements. Ce dispositif prend la forme d'un groupement d'intérêt public, dénommé « Groupement de mutualisation des risques des collectivités territoriales » (GMRCT), chargé de mettre en œuvre un mécanisme de solidarité financière destiné à couvrir les conséquences des sinistres majeurs affectant l'exercice des missions de service public local.

Ce mécanisme ne s'inscrit pas dans le champ de l'activité assurantielle au sens du code des assurances. Il repose sur l'adhésion volontaire des collectivités et de leurs groupements, dans le respect du principe de libre administration. Les membres alimentent un fonds de mutualisation par des contributions établies selon des critères objectifs, tenant compte notamment de leur niveau d'exposition aux risques, de la valeur de leur patrimoine et des efforts de prévention engagés.

La gouvernance du dispositif est assurée par une assemblée générale réunissant l'ensemble des adhérents, assistée d'un comité de pilotage chargé du suivi opérationnel et de l'évaluation. La Caisse des dépôts et consignations, conformément à l'article L. 518-2 du code monétaire et financier, peut se voir confier la gestion administrative, comptable et financière du fonds, sans mobilisation de ses ressources propres.

Enfin, des dispositions transitoires assurent la continuité des contrats d'assurance en cours jusqu'à leur terme et prévoient une entrée en vigueur différée, afin de sécuriser la mise en œuvre du dispositif. Intégralement financé par ses membres, celui-ci n'emporte aucune contribution directe de l'État et ne remet pas en cause les mécanismes existants de solidarité nationale, d'aides budgétaires ou de soutien financier de l'État aux collectivités territoriales, mobilisables dans les conditions prévues par les textes en vigueur

Ainsi, en instituant un mécanisme public de mutualisation des risques fondé sur la solidarité interterritoriale, la présente proposition de loi poursuit une finalité comparable à celle qui a présidé à la création de la Sécurité sociale : garantir collectivement la couverture de risques que le marché ne parvient plus à prendre en charge de manière équitable, afin d'assurer la continuité des services publics et l'égalité entre les territoires.

Proposition de loi relative à la mutualisation publique des risques majeurs des collectivités territoriales

Article 1^{er}

- ① Il est institué un groupement d'intérêt public, dénommé « Groupement de mutualisation des risques des collectivités territoriales », chargé de mettre en œuvre un dispositif public de solidarité financière destiné à garantir la continuité du service public local et la protection du patrimoine public des collectivités territoriales et de leurs groupements.
- ② Ce dispositif ne constitue pas une activité d'assurance au sens du code des assurances, mais un mécanisme de mutualisation des charges résultant de la réalisation de risques majeurs affectant l'exercice des missions de service public. Il est institué en raison de la défaillance structurelle et durable du marché assurantiel privé à couvrir ces risques dans des conditions compatibles avec l'égalité entre les territoires et la soutenabilité financière des collectivités territoriales.
- ③ Il est créé, au sein du Groupement de mutualisation des risques des collectivités territoriales, un fonds de mutualisation des risques, retraçant l'ensemble des opérations financières afférentes au dispositif.

Article 2

- ① Peuvent adhérer au Groupement de mutualisation des risques des collectivités territoriales les collectivités territoriales et leurs groupements qui en font la demande dans les conditions prévues par la convention constitutive. L'adhésion emporte participation au mécanisme de solidarité publique et ouvre droit aux indemnités prévues par le dispositif public de solidarité financière.
- ② Les risques entrant dans le périmètre de mutualisation défini par le Groupement de mutualisation des risques des collectivités territoriales relèvent, par leur nature, d'un mécanisme de solidarité publique. À ce titre, ils ne peuvent faire l'objet, pour aucune collectivité territoriale ni aucun de leurs groupements, de contrats ou mécanismes assurantiels à but lucratif reposant sur une tarification ou une sélection individuelle des risques, y compris en l'absence d'adhésion effective au Groupement de mutualisation des risques des collectivités territoriales.
- ③ Cette exclusivité est justifiée par un motif d'intérêt général tenant à la continuité du service public local, à la protection du patrimoine public, à l'égalité entre les territoires face aux risques majeurs et à la prévention de toute sélection adverse incompatible avec une logique de solidarité publique.

- ④ Les collectivités territoriales et leurs groupements demeurent libres de souscrire des garanties complémentaires auprès d'opérateurs tiers pour les risques ou fractions de risques expressément exclus du périmètre de mutualisation.

Article 3

- ① Le Groupement de mutualisation des risques des collectivités territoriales est intégralement financé par les contributions de ses membres, affectées exclusivement au provisionnement des risques mutualisés, au versement des indemnisations et aux dépenses strictement nécessaires à son fonctionnement.
- ② Ces contributions sont déterminées selon des critères objectifs, transparents et publics tenant notamment compte de la nature et de la valeur du patrimoine exposé, de l'exposition territoriale aux risques, des exigences de solidarité entre les membres ainsi que des actions de prévention et de protection mises en œuvre.
- ③ Les principes de détermination, de plafonnement, de recouvrement et de répartition des contributions sont arrêtés par l'assemblée générale du Groupement de mutualisation des risques des collectivités territoriales dans le respect de l'égalité de traitement entre les membres et de l'équilibre financier du dispositif public de solidarité financière.

Article 4

- ① Le Groupement de mutualisation des risques des collectivités territoriales est administré par une assemblée générale composée de l'ensemble de ses membres, qui détermine les orientations stratégiques du dispositif public de solidarité financière, adopte le budget, approuve les règles générales d'indemnisation et prend connaissance du rapport annuel de gestion.
- ② Un comité de pilotage, composé de représentants des collectivités territoriales membres dans des conditions garantissant une représentation équilibrée des différents niveaux de collectivités, est chargé du suivi opérationnel, de l'évaluation du dispositif et de la formulation de recommandations.
- ③ La gestion financière, comptable et administrative du fonds de mutualisation peut être confiée, par convention et sous réserve de son accord, à la Caisse des dépôts et consignations, dans le cadre de ses missions d'intérêt général, sans engagement de ses fonds propres.

Article 5

- ① I. – La présente loi entre en vigueur le premier jour de l'année suivant sa publication.
- ② II. – Les contrats d'assurance conclus par les collectivités territoriales et leurs groupements avant l'entrée en vigueur de la présente loi demeurent applicables jusqu'à leur échéance. À cette échéance, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent adhérer au Groupement de mutualisation des risques des collectivités territoriales dans les conditions prévues par la présente loi.

Article 6

- ① I – Les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② II – Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État du I sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.