



C O N S E I L
E C O N O M I Q U E
S O C I A L E T
E N V I R O N N E M E N T A L
D E L A N O U V E L L E C A L E D O N I E

RAPPORT & AVIS N°06/2017

Saisine concernant le projet de délibération relative au livre III du code des assurances applicable en Nouvelle-Calédonie

Présenté par :

Le président :

Monsieur Dominique LEFEIVRE

La rapporteure de séance :

Madame Françoise KERJOUAN

Dossier suivi par :

Madame Julie-Amandine VASSALLO, chargée d'études du CESE-NC.

*Adoptés en commission, le 06 mars 2017,
Adoptés en bureau, le 07 mars 2017,
Adoptés en séance plénière, le 10 mars 2017.*

RAPPORT N°06/2017

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 5 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu le vœu n° 02/2011 en date du 25/08/2011 relatif au droit des assurances émis par l'institution,

A été saisi **en urgence** par lettre en date du 22 février 2017 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un *projet de délibération relative au livre III du code des assurances applicable en Nouvelle-Calédonie*.

Le bureau de l'institution a confié à la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget le soin d'instruire ce dossier. Elle s'est réunie pour auditionner les représentants du gouvernement et les acteurs concernés par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
28/02/2017	<ul style="list-style-type: none">- Madame Cindy PRALONG, collaboratrice de monsieur Bernard DELADRIERE, membre du gouvernement en charge notamment du droit des assurances,- Madame Maryse AJAPUNYA, collaboratrice de monsieur Jean-Louis D'ANGLEBERMES, membre du gouvernement en charge notamment des relations avec le CESE,- Madame Marjolaine VOLLMER, chef de service adjointe des études, de la législation et du contentieux (SELC) à la direction des affaires juridiques (DAJ) accompagnée de madame Lucile MAGAND, chargée d'études,- Monsieur Cédric MULLER, chef du service de l'accompagnement des entreprises à la direction des affaires économiques (DAE) accompagné de madame Gloria TURBATTE chef de service p.i du registre du commerce et des sociétés,- Monsieur Emmanuel ROCHE, vice-président du comité des sociétés d'assurance de Nouvelle-Calédonie (COSODA),- Messieurs Philippe GRAS, Patrick PAPAZ et Jean-Michel LE MOIGN, respectivement président, vice-président et membre du syndicat des courtiers en assurance de Nouvelle-Calédonie (SCANC).

Ont également fourni une contribution écrite :

- Le MEDEF NC,
- Le comité des banques de Nouvelle-Calédonie,
- Le comité des sociétés d'assurance de Nouvelle-Calédonie,

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux du conseil économique, social et environnemental dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint.

Par ailleurs, ont également été sollicitées et n'ont pas fourni de contribution :

- La chambre de commerce et d'industrie (CCI) et la CGPME qui se sont excusées de ne pouvoir répondre dans le délai d'urgence

06/03/2017	<i>Réunion d'examen & d'approbation en commission</i>
07/03/2017	<i>BUREAU</i>
10/03/2017	<i>SÉANCE PLÉNIÈRE</i>
4	10

AVIS N° 06/2017

Conformément à l'article 22-16 de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente notamment en matière de droit des assurances.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de cette proposition de délibération.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

A- Contexte

A partir du statut Stirn¹, une compétence exclusive est accordée à la Nouvelle-Calédonie en droit des assurances. Celle-ci est aujourd'hui consacrée par l'article 22-16 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Eu égard à l'ancienneté des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, le conseil économique, social et environnemental avait, dès 2011, émis un vœu² regardant ce pan de l'économie.

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a par la suite entrepris une réforme globale du droit des assurances et a, pour ce faire, obtenu le concours :

- d'un expert en droit des assurances, contrôleur général des finances au ministère de l'économie,
- du fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages,
- de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)³.

Dans un premier temps, la Nouvelle-Calédonie a adopté la loi du pays n° 2016-08 du 3 mai 2016 *relative au livre III et au livre V du code des assurances applicables en Nouvelle-Calédonie*.

Ces livres s'attachent à établir les dispositifs d'agrément, de contrôle, de constitution et de fonctionnement des entreprises d'assurance.

La loi du pays susmentionnée clarifie également le régime des contributions versées au fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO) intervenant pour l'indemnisation des victimes d'accidents de la route, en l'absence de responsable identifié, assuré ou solvable.

Cette nouvelle approche constitue ainsi le socle permettant :

- un encadrement de l'activité d'assurance,
- une veille en matière de fonctionnement et de bonne santé financière du secteur assurantiel pour garantir la protection des assurés.

¹ Résultant de la loi du 28 décembre 1976.

² Vœu n° 02/2011 relatif au droit des assurances.

³ Pour rappel, l'ACPR est une autorité administrative indépendante qui assure au niveau national la surveillance des entreprises d'assurance. Elle détient les pouvoirs de contrôle et de sanction nécessaires pour garantir le respect des exigences de solvabilité et la protection des assurés.

Elle distingue les entreprises d'assurances selon la localisation du siège social de ces dernières :

- soit il est situé en Nouvelle-Calédonie (à ce jour aucune),
- soit une succursale dirigée par un mandataire général est implantée en Nouvelle-Calédonie,
- soit le siège social est installé hors de Nouvelle-Calédonie auquel cas l'entreprise exerce son activité sans y être établie et dispose d'un représentant.

Dans ce troisième cas :

- soit des accords de coopération sont conclus entre la Nouvelle-Calédonie et l'Etat dans lequel le siège social est établi. Dans cette situation, l'Etat étranger intervient comme une autorité de contrôle partenaire ; il présente un niveau de contrôle équivalent à celui prévu par le présent code⁴,
- soit aucun accord de coopération avec la Nouvelle-Calédonie n'a été signé et la nomination d'un commissaire aux comptes est requise.

Les données disponibles concernant les acteurs du secteur indiquent que « *Le nombre d'entreprises d'assurance exerçant une activité en Nouvelle-Calédonie est évalué à 90⁵. Seule une dizaine y dispose d'une succursale. [...] Le nombre des intermédiaires d'assurance exerçant en Nouvelle-Calédonie s'avère difficile à évaluer dans la mesure où il n'existe actuellement aucune procédure d'immatriculation⁶.* »

B- Le projet actuel

Le présent projet de délibération constitue la partie réglementaire des livres III et IV du code susmentionné, complétant la partie législative.

Le **livre III** est divisé en plusieurs thématiques, le **titre II** de ce projet vient notamment spécifier :

- Les règles afférentes à la procédure d'agrément :
 - o délivrance par branche,
 - o conditions relatives à la résidence et aux pouvoirs du mandataire général pour les succursales, désignation obligatoire d'un représentant pour la gestion des prestations dans le cas d'entreprises non établies en Nouvelle-Calédonie,
 - o obligation de transmission au gouvernement d'un compte rendu semestriel de l'exécution du programme d'activité de l'entreprise d'assurance,
 - o modalité de refus d'agrément...

⁴ Les accords de coopération, qui prennent la forme d'un échange de lettres, seront conclus dans la continuité de l'agrément accordé à l'entreprise d'assurance. Ils porteront sur la phase de contrôle, l'objectif étant de s'assurer en permanence que l'entreprise dispose toujours d'un agrément dans l'Etat de son siège social. [...]

Il sera demandé à l'autorité de contrôle partenaire de signaler à la Nouvelle-Calédonie tout événement pouvant nécessiter que des mesures de prévention ou de sanction soient prises pour l'exercice de l'activité en Nouvelle-Calédonie. (Source : rapport de présentation de la loi du pays n° 2016-08 du 3 mai 2016).

⁵ Une quarantaine de compagnies n'auraient en réalité plus de courant d'affaire (source : SCANC).

⁶ Source : rapport de présentation de la loi du pays n° 2016-08 du 3 mai 2016

- Les modalités de contrôle des entreprises d'assurance :
 - o contrôles par les services du gouvernement ou par des services extérieurs,
 - o conditions dans lesquelles le gouvernement peut s'opposer à la nomination et au renouvellement des dirigeants et mandataires généraux,
 - o modalités de l'exercice du pouvoir de police du président du gouvernement.

- Les règles prudentielles applicables à ces structures si leur siège social est en Nouvelle-Calédonie ou si elles disposent d'une succursale :
 - o dispositifs et normes permettant de limiter les risques de faillite et de garantir une bonne gestion notamment l'obligation de couverture des engagements vis-à-vis des assurés,
 - o les règles de gouvernance.

Le **titre III** s'attache pour sa part à définir les règles de constitution et de fonctionnement des entreprises d'assurance, à savoir:

- Les dispositions communes à toutes les entreprises d'assurance :
 - o obligation d'informations vis-à-vis des assurés,
 - o fixation des peines contraventionnelles en cas de violations de certaines dispositions du code.

- Les règles regardant spécifiquement le cas des entreprises ayant un siège social en Nouvelle-Calédonie telles que :
 - o le montant minimum du capital social,
 - o la spécificité des caisses d'assurances mutuelles agricoles⁷.
 - o Les obligations incombant aux entreprises d'assurance étrangères ne relevant pas d'une autorité de contrôle partenaire (nomination d'un commissaire aux comptes).
 - o Les obligations comptables et statistiques pour les succursales et sièges sociaux en Nouvelle-Calédonie (transmission des comptes annuels au gouvernement).

Enfin, le **livre IV** du code des assurances précise les taux de contribution au fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO). Il introduit également une disposition transitoire d'une durée de 3 ans concernant la présentation du compte rendu d'exécution.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie selon la procédure urgente.

⁷ Remplace la délibération n° 192/CP du 30 septembre 1992 relative à la constitution de caisses locales d'assurances mutuelles agricoles

II – OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

A- Sur l'urgence

Regardant le recours à la procédure d'urgence, utilisée à 7 reprises en 2016 bien qu'un seul des textes ait été publié au 23/01/2017, le conseil économique, social et environnemental estime qu'un délai aussi court, notamment eu égard à l'importance de ce projet, est de nature à nuire au travail de l'institution. En effet, un laps de temps restreint ampute les possibilités d'audition des acteurs de la société civile et n'offre pas un délai suffisant pour un traitement approfondi. Cette difficulté est d'autant plus prégnante que le CESE n'avait pu étudier le projet de loi du pays *relative au livre III et au livre V du code des assurances applicable en Nouvelle-Calédonie* en l'absence de désignation de ses membres à l'époque de la saisine.

D'autre part, le conseil économique, social et environnemental fait observer que la délibération porte également sur le livre IV du code des assurances. Par soucis de compréhension et d'accès au droit, il serait préférable qu'il en soit fait mention dans son titre.

B- Sur les délais d'adoption et de mise en conformité

Le conseil économique, social et environnemental rappelle la date butoir du 31 mai 2017 fixée par l'article 4 de la loi du pays n° 2016-8 du 3 mai 2016 pour la mise en conformité des entreprises d'assurance.

A cet égard, il fait part de ses craintes quant à la proximité de cette échéance. En effet, compte tenu des procédures d'adoption et de publication, il est peu probable que ce projet de délibération puisse entrer en vigueur avant la fin du mois de mars 2017.

Les compagnies d'assurance ne disposeraient alors que de 2 mois pour constituer leur dossier d'agrément sous peine de ne pouvoir continuer à exercer.

Le conseil économique, social et environnemental attire donc l'attention sur les risques :

- de déstabilisation du secteur d'activité des assurances (tant pour les succursales que les courtiers),
- d'impossibilité de renouvellement ou de reconduction de nombreux contrats,
- de suspension de la délivrance de nouveaux contrats pour les assurances encore non agréées,
- de l'incertitude regardant la validité des contrats en cours d'exécution⁸ et le régime juridique qui leur est applicable,
- de l'impact financier négatif pour les assurés (frais de réassurance par exemple dans le cadre de transferts des portefeuilles vers d'autres

⁸ Cf : article 4 alinéa 2 de la loi du pays n° 2016-08 du 3 mai 2016 « Les contrats conclus par les entreprises d'assurance qui ne se sont pas conformées aux dispositions de la présente loi du pays dans le délai mentionné à l'alinéa précédent sont régis par le II de l'article Lp 310-2 du même code. » et article Lp 310-2 « II- Sont nuls les contrats souscrits en infraction au présent article. Toutefois, cette nullité n'est pas opposable, lorsqu'ils sont de bonne foi, aux assurés, aux souscripteurs et aux bénéficiaires de contrats. »

- compagnies) tout particulièrement dans un contexte de lutte contre la vie chère,
- de non-respect du délai d'information envers l'assuré en cas de rupture de contrat à l'initiative de l'assureur.

En outre, le conseil économique, social et environnemental observe que l'agrément des entreprises relève de la compétence exclusive de la Nouvelle-Calédonie au regard du transfert de compétence opéré en matière de droit des assurances. Il rappelle que **les démarches engagées par la Nouvelle-Calédonie en matière de coopération avec les « autorités de contrôle partenaires » ne sont pour l'heure pas finalisées**¹⁰ : elles sont conditionnées pour leur validation à l'adoption de la partie réglementaire du livre III du code et les discussions avec certains Etats sont en cours.

C- Sur les contraintes réglementaires et leurs impacts:

L'article R 321-8 du présent projet de délibération impose pour les entreprises d'assurance dont le siège social est situé hors de Nouvelle-Calédonie et qui y exercent sans y être établies la nomination d'un représentant « *pour la gestion des prestations* ». Ce dernier aurait l'obligation d'y résider. Pour rappel, le « *nombre d'entreprises d'assurance exerçant une activité en Nouvelle-Calédonie est évalué à 90¹¹ et seule une dizaine y dispose d'une succursale¹²* ».

Sur ce point, le conseil économique, social et environnemental relaie certaines interrogations soulevées au cours des auditions, notamment **le rôle et les prérogatives du représentant**. Il signale également l'opposition des courtiers à être désignés comme représentant d'une entreprise d'assurance, au motif qu'ils sont mandatés par leurs clients et que cette « double casquette » serait constitutive selon eux d'un **conflit d'intérêt**. A défaut de plus amples précisions sur le rôle de ces derniers, il apparaît délicat de pouvoir infirmer ce risque.

De plus, la désignation d'un représentant résidant localement entraînerait des frais supplémentaires : soit les sociétés mère ne les engageront pas au vu du volume d'activité sur le marché calédonien soit elles les répercuteront dans les primes des assurés.

De surcroît, le conseil économique, social et environnemental met en exergue le fait que les sociétés de courtage redoutent un arrêt de la diffusion des produits assurantiels de leurs fournisseurs en raison des dispositions comptables et statistiques objet du chapitre IV, titre III. En effet, la **question de l'extraction des données spécifiques à la Nouvelle-Calédonie** serait selon eux de nature à rebuter les sociétés d'assurance.

⁹ Seules les autorités des Etats figurant sur la liste adoptée par arrêté du gouvernement pourront avoir la qualité d'autorité de contrôle partenaire, dans la mesure où leur niveau de contrôle est garanti.

¹⁰ « *lors de sa demande d'agrément auprès du gouvernement, l'entreprise devra fournir une copie de son acte d'agrément obtenu dans l'Etat où se situe son siège social. Si cet Etat figure sur la liste, l'entreprise pourra être agréée, sous réserve du respect d'autres conditions, notamment l'honorabilité de son mandataire général. Par exception, une entreprise dont le siège social est situé dans un Etat ne figurant pas sur la liste pourra néanmoins être agréée si elle dispose d'une succursale en Nouvelle-Calédonie et à condition de respecter les obligations prudentielles exigées par le présent code pour les entreprises locales.* » (source : rapport de présentation de la loi du pays n° 2016-08 du 3 mai 2016)

¹¹ une quarantaine d'entre elles n'ont en réalité plus de courant d'affaire (source : SCANC)

¹² Source : exposé des motifs de la loi du pays n° 2016-8 susmentionnée.

Pour rappel, une part non négligeable des entreprises ne disposant pas d'une succursale en Nouvelle-Calédonie délivre des contrats d'assurance visant des secteurs de niche (exemple : les professionnels du corps médical, les ambulanciers...). En cas **de retrait de ces opérateurs**, plusieurs aspects seraient donc à redouter :

- une contraction de l'offre avec, en cascade, la diminution de la concurrence et conséquemment une possible tendance haussière des tarifs d'assurance,
- une mise en péril des entreprises de courtage avec un impact sur l'emploi,
- une carence de couverture pour certains risques spéciaux,
- la possibilité que les consommateurs contractent des assurances par le biais d'internet, avec les risques induits (contrat inadapté, entreprise défaillante), et une perte nette de taxe sur les contrats d'assurance (TCA) pour la Nouvelle-Calédonie.

Le conseil économique, social et environnemental s'interroge, en outre, sur la problématique du recouvrement de la taxe sur les conventions d'assurance pour les grands groupes souvent assurés par leur maison-mère.

S'agissant des contrôles, le conseil économique, social et environnemental es conscient qu'*« il est demandé à l'ACPR un soutien concernant l'instruction des demandes d'agrément et le contrôle des entreprises...¹³ »* et que de manière générale, un appui technique sera sollicité pour l'application de la réglementation en matière d'assurance et notamment en termes de soutien à la formation des agents de la Nouvelle-Calédonie chargés de l'application de cette réglementation. Cependant, le conseil économique, social et environnemental observe que le bureau du contrôle des assurances de la direction des affaires économiques n'est constitué que de deux personnes et s'interrogent sur **l'adéquation des moyens humains**.

L'article Lp 310-7 prévoit qu'il *« peut être dérogé aux dispositions du premier alinéa sur décision du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie s'il est constaté qu'une couverture d'assurance d'un risque ne peut être obtenue auprès des entreprises d'assurance visées à l'article Lp 310-2. »* A cet égard, le conseil économique, social et environnemental observe que la partie réglementaire ici étudiée ne comporte pas de précision complémentaire. Or, demeure pendante, la question de savoir **si la charge de demander la dérogation reposera sur l'assuré et quels justificatifs seront requis**.

Le conseil économique, social et environnemental estime qu'il serait souhaitable de disposer d'une **liste des risques non couverts** actuellement par les compagnies d'assurances présentes sur le territoire.

L'article R 321-9 stipule que *« la liste des entreprises agréées est tenue à jour et rendue publique par les services compétents du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie »* (en l'occurrence la DAE). **Afin de faciliter la diffusion de cette information, le conseil économique, social et environnemental préconise d'ajouter :**

- soit une disposition imposant à l'ensemble des succursales et courtiers en assurance de délivrer à chacun de leurs clients la liste complète des assurances agréées en Nouvelle-Calédonie. Ainsi, par le biais des assurances obligatoires (habitation, responsabilité civile...) cette mesure

¹³ Source : exposé des motifs de la loi du pays n° 2016-8 susmentionnée

serait de nature à propager efficacement ces données auprès d'une part importante de la population,

- soit que les entreprises de courtage et succursales tiennent à disposition de leurs clients la liste susmentionnée.

Concernant les risques couverts, le conseil économique, social et environnemental préconise que toute personne commercialisant un contrat d'assurance communique au gouvernement non seulement le nom de l'entreprise, mais aussi son agrément et sa note ACPR le cas échéant, les coordonnées du représentant (contact) et du médiateur de l'entreprise, ainsi que le risque assuré. **La liste prévue au R 321-9 devrait être complétée avec les informations susmentionnées.**

D- Sur la connaissance et la consultation des acteurs

Le conseil économique, social et environnemental souligne **le manque de données disponibles concernant le secteur des assurances**. A titre d'exemple, il semble qu'une évaluation du volume d'activité ne soit, pour l'heure, pas disponible. En l'absence de ces données, aucune étude d'impact étayée de cette réglementation sur ce secteur d'activité n'a semble-t-il été réalisée.

Face aux arguments contraires développés lors des auditions, le conseil économique, social et environnemental se demande si le gouvernement a pu **prendre l'attache directe des sièges sociaux** des entreprises d'assurance opérant en Nouvelle-Calédonie et n'y disposant pas de succursales, afin de recueillir leur avis.

Il lui paraîtrait également opportun qu'un rapprochement soit opéré vis-à-vis des **sociétés bancaires et établissements de crédits** qui commercialisent, en tant qu'intermédiaires, des contrats d'assurance pour le compte de leurs partenaires commerciaux qui devront donc, eux aussi, obtenir un agrément.

III – CONCLUSION

Bien que le conseil économique, social et environnemental se félicite de la révision du droit des assurances, il s'alarme de la proximité des échéances et de leurs discordances, notamment au regard de la date butoir du 31 mars 2017 pour l'inscription au RIAS Nouvelle-Calédonie (registre des intermédiaires d'assurance) des intermédiaires, des représentants et des compagnies assurances.

De plus, il souligne les divergences importantes des professionnels du secteur et la difficulté de rendre, de ce fait, un avis éclairé, dans l'urgence.

Enfin, au vu de la nécessité de prévoir un allongement de la durée des mesures transitoires au sein de la loi du pays n° 2016-8 du 3 mai 2016, le conseil économique, social et environnemental émet un **avis défavorable** au projet de délibération relative au livre III du code des assurances applicable en Nouvelle-Calédonie.

LA SECRÉTAIRE DE SÉANCE



Jeannette WALEWENE

LE PRÉSIDENT



Daniel CORNAILLE