



## NOUVELLE-CALÉDONIE

# Après les exactions, le défaut d'assurance

La Nouvelle-Calédonie n'en finit pas de soigner les plaies d'une économie mise à terre entre mai et décembre 2024. Alors que les assureurs menacent de se retirer d'un Outre-mer français toujours plus à risques, l'espoir pourrait venir d'une réforme du droit des assurances néo-calédonien qui, jusqu'à maintenant, a davantage fermé le marché qu'il n'a pris en compte les particularismes locaux.

Par Natalie Grange

**U**n milliard d'euros de remboursement sur 2,2 Md€ de dégâts. L'estimation du coût global des émeutes survenues en Nouvelle-Calédonie entre le 13 mai et le 2 décembre 2024 s'avère salée pour les assureurs ! Durant l'été, Allianz déplorait 260 M€ de dommages à rembourser sur l'archipel tandis que Generali annonçait, le 7 octobre 2024, devoir assumer un reste à charge de 50 M€. Cette avalanche de millions en ferait presque oublier que, si l'on fait abstraction des quatorze morts à déplorer, les principales victimes des exactions commises sur la Grande Terre – l'île principale de l'archipel – sont les entreprises. Avec une conséquence sur les pertes assurées, le taux d'assurance des entreprises locales étant très supérieur à celui de la population. Selon une note de France assureurs datée du 2 décembre 2024, sur les 3 470 sinistres

déclarés fin novembre, 1 600 concernaient des établissements industriels ou commerciaux, dont 900 ont été totalement détruits. Les experts dépêchés pour évaluer ces dégâts n'ont pas échappé à la violence, certains ayant subi le caillassage de leur véhicule ou le vol de leur matériel informatique pendant leurs expertises. Ils ont, à leur niveau, pu constater que la volonté des émeutiers était bien de détruire le tissu économique de l'île. Cela se vérifie aujourd'hui dans les chiffres : les dommages aux biens des professionnels constituent la moitié des sinistres déclarés. Ils pèsent pour 96 % dans la charge totale induite par le saccage du territoire. C'est sans compter avec les pertes d'exploitation qu'il faudra indemniser et qui représentent 68 % du milliard d'euros estimé. De l'aveu d'un professionnel du secteur, un à deux ans seront parfois nécessaires pour comparer les chiffres d'affaires pré et post-événement, afin de chiffrer définitivement le préjudice. Pourtant, aujourd'hui

à Nouméa, les 137,5 M€ déjà versés par les assureurs, correspondant à 75 % des sinistres déclarés, sont loin d'être suffisants pour relancer l'économie locale. Ce n'est pas faute, pour Bruno Le Maire alors ministre de l'Économie, d'avoir appelé les assureurs à « faire preuve de bienveillance » envers la Nouvelle-Calédonie dès le 20 mai. Mais entre-temps, le feu a pris en Martinique, la tempête a saccagé Mayotte et deux remaniements de gouvernement – métropolitain et néo-calédonien – plus tard, force est de constater que l'Outre-mer français a fait parler de lui, et pas en bien. Il participe à la menace d'un retrait de ce marché entendue du côté des assureurs mais aussi à la montée en puissance d'un phénomène repéré par les réassureurs, celui des émeutes.

### DYNAMIQUE INQUIÉTANTE

Depuis dix ans, « on ne peut que constater une série d'événements qui révèlent une dynamique inquiétante », résume Alexis Valleron, délégué >>

>> général de l'Association des professionnels de la réassurance en France (Aprel). Cette crainte a fait dire au PDG de Generali France, que « les réassureurs mettent la France au même niveau de risque que l'Afrique du Sud ou le Nigeria » en matière d'émeutes, les événements survenus en Nouvelle-Calédonie et en Martinique participant largement à la montée en puissance du risque. Une thématique reprise par la Fédération des entreprises des outre-mer (Fedom) le 11 janvier 2025 : « Certains réassureurs internationaux, dont la position détermine largement celle des assurances, estiment aujourd'hui le risque émeutes aussi récurrent et violent en France qu'il peut l'être dans des pays en développement. »

La peur des émeutes est-elle de nature à contraindre les assureurs des assureurs de se détourner de l'Outre-mer ? Non, rassure Alexis Valleron, « il est faux de penser que nous voulons nous retirer de cette zone. Si l'on regarde une carte du monde, on constate rapidement que tous les pays sont exposés, y compris des pays développés comme les États-Unis ».

## UN RISQUE EMEUTES MONDIALISÉ

Pour faire face à cela, les réassureurs ont décidé de réévaluer de près de 50 % leur point d'intervention. Sur le risque émeutes, en France, il se situait à 500 M€ jusqu'en 2023. « C'était historiquement très bas », remarque le délégué général de l'Aprel pour justifier la décision de passer, en 2024, ce point d'intervention à 750 M€ et de pousser de 2,5 à 3 Md€ la capacité d'intervention des réassureurs. Ce changement, imposé au cours de la négociation annuelle à laquelle se livrent assureurs et réassureurs, et forcément coûteux pour les assureurs, a du mal à passer même si « c'est tout à fait absorbable » selon un professionnel de la réassurance. Pour Alexis Valleron, d'ailleurs, il ne saurait en être autrement dans un monde où la violence politique gagne du terrain : « On part du principe que l'assurance couvre un aléa ; tant qu'il n'y a pas de retour à l'ordre public, l'aléa n'est pas écarté. Le modèle assurantiel est donc mis en danger par l'évolution de cet aléa qui devient récurrent. »

Voilà de quoi renforcer la lassitude exprimée par les assureurs encore présents sur le Caillou – Helvetia, Axa, Allianz, Generali, Groupama et l'Australien QBE – quant à leur présence sur le territoire. « Certaines compagnies sont maintenant assez échaudées », confirme Frédéric Ducos, directeur régional Poe-ma Insurances. Avant même de tourner casaque, elles ont annoncé se désengager des garanties « émeutes ou assimilés » et, plus globalement, organisent leur repli : Generali, arguant de sa

## 3 QUESTIONS À

**JEANNINE HONIEZNA,**  
présidente du Syndicat des courtiers en assurance de Nouvelle-Calédonie



« S'investir au-delà des missions traditionnelles »

### Comment vos adhérents vivent-ils le contrecoup des émeutes du 13 mai 2024 ?

Ils se sont retrouvés dans une situation inédite à laquelle ils n'étaient pas du tout préparés, notamment en ce qui concerne l'accompagnement des assurés sur le plan psychologique. Face au nombre important, inattendu, de dossiers à gérer, aux sollicitations incessantes des assurés dans le désarroi, aux équipes non dimensionnées pour absorber correctement la masse inopinée de dossiers nécessitant souvent une analyse minutieuse et différenciée selon les compagnies, nos adhérents ont finalement réussi à relever ce défi en apportant à leurs assurés toute l'aide bienveillante dont ils avaient besoin. Au travers de cette épreuve, ils ont démontré leur professionnalisme en s'investissant au-delà de leurs missions traditionnelles.

### Y a-t-il des dossiers d'indemnisation plus urgents que d'autres ? Comment les courtiers traitent-ils les priorités ?

Non, les sinistres ont été traités sur le même pied d'égalité, la rapidité des indemnisations dépendant des spécificités techniques de chaque dossier. Pour les sinistres importants, une bonne année est nécessaire pour qu'ils soient traités correctement. Pour le reste, notamment pour les dossiers liés au vandalisme, la majorité a été indemnisée.

### Comment vos clients réagissent-ils aux nouvelles conditions posées par les assureurs ?

Ils sont à la fois révoltés et résignés. Au regard de l'offre d'assurance sur le territoire, ils n'ont pas d'autres choix que d'accepter les nouvelles conditions. La double peine leur est imposée : la perte, souvent, d'une bonne partie de leur patrimoine et un avenir incertain sur leur futur professionnel et/ou personnel, faute de couverture convenable. Ils ont parfois le sentiment d'une vie ruinée.

faible présence sur ce créneau, s'est retiré du marché des dommages aux biens professionnels (DAB Pro) en Nouvelle-Calédonie mais assure avoir « maintenu les contrats pour les particuliers ». Helvetia, qui avait décidé en juillet de stopper le développement de son activité sur le Caillou, a finalement repris le 9 octobre ses souscriptions et le renouvellement de ses contrats « au regard de l'accalmie constatée en septembre ». Déjà, les habitants de certains quartiers du grand Nouméa (Kaméré, Rivière salée, Vallée du Tir...), compte tenu des ravages qui y ont été perpétrés, ne peuvent plus trouver d'assureur dommages. Quant aux chefs d'entreprises locaux, il leur est quasiment impossible d'assurer les risques professionnels et d'avoir accès à un crédit, certaines banques refusant de financer une reconstruction qui ne serait pas assurée contre les émeutes.

## L'ÉTAT RAPPELÉ À SES DEVOIRS

Autant d'éléments de blocages quant à un redémarrage de l'économie qui ont inspiré la question écrite posée par le député Nicolas Metzdorf, en date du 26 novembre 2024. L'élu de La Foa en appelle à la création d'un fonds de garantie porté par l'État pour stabiliser le marché local de l'assurance : « En jouant un rôle de réassureur des compagnies d'assurance pour les garanties liées aux émeutes, l'État pourrait sécuriser immédiatement le système assurantiel

tout en permettant aux compagnies d'assurance de reconstituer progressivement des bases actuelles solides et de rétablir des taux de couverture normaux sur une période transitoire. »

Cette idée a été défendue par le gouvernement calédonien lors du forum économique porté par Bercy et le ministère des Outre-Mer : quel que soit l'endroit du terrain d'où elle est tirée, la balle arrive dans le camp de l'État, toujours rappelé à ses devoirs en matière de sécurité par les acteurs du dossier calédonien. S'appuyant sur l'article L.211-10 du Code de la sécurité intérieure (CSI) qui dispose que « l'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens », Allianz a menacé d'agir en justice contre l'État français dès l'été 2024. Quatre mois plus tard, il était rejoint dans cette démarche par Generali France. Des recours qui, selon maître Jérôme Goy, associé au cabinet Enthémis, ne seront pas faciles à mener à bien, comme il l'expliquait sur Radio Classique, le 9 octobre dernier : « Il faut prouver que l'État n'a pas fait son boulot (...) S'il faut dix jours pour faire venir des gens de métropole, on ne peut pas forcément reprocher à l'État de ne pas les avoir fait venir en trois [...] ». Qui plus est, le fait que les assureurs aient déjà sorti leurs chèquiers pour indem-

niser leurs clients joue contre leur camp. S'ils ont agi ainsi, « c'est qu'on était en dessous de la limite de la généralisation [du risque, NDLR], donc ça relevait du contrat d'assurance », note l'avocat qui, pour sa part, s'apprête à défendre les intérêts de certains groupes métropolitains implantés sur le Caillou contre leurs assureurs. Un tintamarre judiciaire qui en agace plus d'un. « Les compagnies se servent des émeutes pour menacer de se retirer du marché », juge un courtier calédonien sous couvert d'anonymat : « Mais dans ce dossier, tout le monde est fautif, l'État, le gouvernement [local, NDLR], les compagnies. Elles ne paieront que 30 % des 2,2 Md€ de dégâts, soit 660 M€, et en plus elles vont faire appel aux réassureurs. En fait, elles veulent être des sociées de capitalisation et laisser faire l'État en matière de risques. »

#### L'ASSURANCE, OBJET D'ÉMANCIPATION POLITIQUE

Cet appel à l'État, à la fois réassureur potentiel et punching-ball judiciaire, est somme toute récurrent. Or, il a de quoi surprendre dans le dossier calédonien, tant l'histoire récente du Caillou a prouvé la volonté d'émancipation de ce territoire vis-à-vis de la métropole, particulièrement en matière d'assurance. Tout commence en 1956 avec la loi dite « loi-cadre Defferre », puis son décret du 22 juillet 1957, qui donnent le droit à l'Assemblée territoriale de créer une obligation d'assurance dans le respect du cadre légal fixé par l'État. Moins de dix ans plus tard, cette possibilité est utilisée pour contraindre les automobilistes à assurer les véhicules terrestres à moteur (délibération n° 394 du 15 décembre 1966). Puis le statut Stirn, résultant de la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 « relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et dépendances », donne une compétence exclusive en droit des assurances au territoire. Un pouvoir qui sera d'ailleurs repris dans la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 « portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 », suite à l'accord de Nouméa... et qui amène à la création des caisses locales d'assurances mutuelles agricoles sur le Caillou (délibération n° 192/CP du 30 septembre 1992). Dix ans plus tard, après la signature de l'accord de Matignon, la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, puis la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, sont promulguées. L'article 22-16° de la seconde consacre le transfert de la compétence « Droit des assurances » à la Nouvelle-Calédonie. En réalité, le territoire a mis longtemps à s'approprier cette compétence transmise par l'État

français sur le papier mais longtemps organisée à Paris : jusqu'à la loi organique de 1999, l'État a en effet continué d'étendre à la Nouvelle-Calédonie certaines dispositions législatives concernant l'assurance. En revanche, une fois le transfert de compétence devenu définitif, la « mise à jour » régulière effectuée par Paris s'est arrêtée net. Au passage, l'État français, qui procédait dans le même temps au toilettage de son Code des assurances, en a profité pour y supprimer toute référence à la Nouvelle-Calédonie.

C'est le moment où sur le Caillou, on semble enfin prendre conscience de l'importance du chantier à mener. « Jusqu'en 2016 », reconnaissait dans un rapport remis en 2022 Virginie Ruffenach, membre du congrès calédonien, « la Nouvelle-Calédonie ne s'était pas réellement saisie de sa compétence et à défaut de texte adopté localement, le droit des assurances reposait sur les dispositions du Code national [...], sans que le droit en vigueur ne soit réellement lisible ». Il faudra deux ans pour que la loi du pays n° 2016-8 du 3 mai 2016 « relative au livre III et V du Code des assurances applicable en Nouvelle-Calédonie » voit le jour. De 2014 à 2016, le gouvernement d'alors, par le biais de l'un de ses membres Bernard Deladrière, a fait appel pour cela au contrôleur général des finances Antoine Mantel, ex-secrétaire général de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (Acam) devenue Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). L'homme, perçu comme l'expert indispensable à l'émergence de ce travail législatif, travaille avec la Direction des affaires économiques (DAE) à concrétiser l'émancipation de l'assurance. Le territoire décide ainsi d'organiser le contrôle des entreprises exerçant une activité d'assurance de personnes et une activité d'assurance de dommages : un risque situé en Nouvelle-Calédonie doit être assuré auprès d'un assureur agréé par le gouvernement et les intermédiaires d'assurance doivent être immatriculés sur un registre rendu public. L'objectif selon la loi du pays est « de s'assurer de la capacité à honorer les contrats », les dirigeants d'entreprises ayant leur siège social en Nouvelle-Calédonie, comme les mandataires, étant soumis à des conditions d'honorabilité, de compétence et d'expérience. Enfin, les sociétés d'assurance se voient appliquer des obligations concernant leurs provisions techniques, leurs placements et leurs fonds propres, et sont tenues de respecter une marge de solvabilité qui correspond au montant des fonds propres nécessaires à son activité courante. Le gouvernement doit aussi passer un accord de coopération avec l'autorité de contrôle de

l'État du siège social de ces entreprises, à la condition que le niveau de contrôle exercé par cet État présente des garanties au moins équivalentes à celles prévues par le code. En l'occurrence, seuls la Belgique, le Luxembourg, l'Australie, la France et l'Irlande répondent aujourd'hui aux critères.

#### LE DROIT LOCAL DES ASSURANCES

Conjugué au Brexit, il n'en fallait pas davantage pour affecter les activités néo-calédoniennes des Lloyd's, qui quittent le territoire en 2018. La nouvelle affecte bon nombre de courtiers présents sur le territoire. Une part de ses contrats transport et responsabilité civile est reprise par Helvetia, sans la couverture dommages qu'assurait le marché londonien. « Lloyd's a toujours pratiqué des tarifs attractifs alors qu'Allianz a toujours été cher », résume Arnaud Darras, directeur du courtier Sivac. Assimilée à une lourdeur administrative restreignant le nombre d'assureurs, la réforme ne passe pas. « On nous a collé des obligations énormes pour un territoire d'à peine 270 000 habitants », soupire un courtier. « Cette réforme, c'est un vrai mille-feuille qui a découragé beaucoup de compagnies », renchérit un autre. « Politiquement, il y a eu trop de choses à faire, on n'a sans doute pas été assez prudents et inventifs », résume Nicolas Metzdorf. À l'aune des événements survenus après le 13 mai 2024, le transfert de la compétence assurance à la Nouvelle-Calédonie apparaît comme faisant partie du problème. « On est sur de petits marchés sur lesquels pèsent de gros risques », reconnaît le courtier Frédéric Ducos qui entrevoit une solution : « Il faudrait pouvoir ouvrir le marché, risque par risque, pour attirer de nouvelles compagnies. Ce serait un bon début. Mais pourquoi continuer à se priver du marché londonien ? » Nicolas Metzdorf, de son côté, voudrait déjà que « la Nouvelle-Calédonie tire les leçons de ce qu'il s'est passé en parlant assurances avec les pays voisins ». Reste à savoir comment le gouvernement calédonien, élu le 7 janvier 2025, saisira l'opportunité de mener une réforme du droit des assurances pour accélérer la reconstruction et sécuriser le tissu économique local. Un groupe de travail, organisé localement entre acteurs de l'assurance avec l'appui du Medef NC, n'a pas attendu pour agir. Il a rendu un rapport transmis en janvier à Emmanuel Moulin. L'ancien directeur de cabinet de Gabriel Attal à Matignon, désigné à la tête de la délégation interministérielle consacrée à la reconstruction de la Nouvelle-Calédonie, a déjà prévenu : « La Nouvelle-Calédonie ne peut pas compter que sur la métropole. » ■