# AVIS N°2023-AO-04 DU 07 NOVEMBRE 2023
# SUR UN PROJET DE LOI DU PAYS PORTANT MODIFICATION DU CODE DES ASSURANCES APPLICABLE EN POLYNESIE FRANCAISE

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre du 05 octobre 2023, enregistrée le 10 octobre 2023 sous le numéro 23/0021 A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») pour avis sur un projet de loi du pays portant modification du code des assurances applicable en Polynésie française ;

Vu le code de la concurrence et notamment son article LP. 620-1 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur général adjoint, le rapporteur général et les représentants de la Direction Générale des Affaires Economiques entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP. 630-5 du code de la concurrence lors de la séance du 07 novembre 2023 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

# INTRODUCTION

1. Le projet de texte soumis à l'examen de l'Autorité entend réformer le code des assurances applicable en Polynésie française. Pour ce faire, le projet de loi du pays procède au remplacement des dispositions des livres III et V du code des assurances relatifs respectivement aux conditions d'exercices de l'activité d'assureur (livre III) et aux conditions d'exercice de l'activité des distributeurs d'assurances (livre V).

# I. CONSTATATIONS

## A. LE CODE DES ASSURANCES EN POLYNESIE FRANCAISE

### 1. LA REGLEMENTATION APPLICABLE

2. Depuis la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie[1], la Polynésie française est compétente en matière de droit des assurances (article 13 de la loi organique).

3. Conformément à l'article 11 de la loi organique statutaire, les règles applicables en Polynésie française dans le domaine d'une compétence transférée sont celles qui la régissaient à la date d'entrée en vigueur de la loi organique statutaire. Appliqué au domaine des assurances, ce principe statutaire implique que le droit applicable en Polynésie est celui contenu dans le code des assurances métropolitain dans sa version en vigueur au 27 février 2004, assorti des modifications opérées ultérieurement par le Pays. Par conséquent, les lois et règlements l'État en matière d'assurance intervenus postérieurement au 27 février 2004 ne trouvent plus à s'appliquer en Polynésie française. Toutefois, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, le transfert de compétence en cause n'est effectif qu'une fois que la Polynésie française a effectivement exercée sa compétence, postérieurement à la loi organique statutaire. Sans cela, la législation en vigueur reste la législation métropolitaine.

4. Actuellement, la réglementation polynésienne relative au code des assurances est régie, dans sa partie législative, par le décret n° 76-666 du 16 juillet 1976 relatif à la codification des textes législatifs concernant les assurances[2]. Plusieurs modifications législatives intervenues en Métropole jusqu'en 2004 ont été intégrées au code des assurances polynésien[3].

5. Depuis la loi organique de 2004, le code des assurances polynésien n'a été modifié qu'à deux reprises, par la loi du pays n° 2017-5 du 8 juin 2017 portant modification du livre Ier du code des assurances[4] et la loi du pays n° 2020-12 du 21 avril 2020 portant diverses mesures d'urgence en matière économique

[1] Loi organique modifiée n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

[2] Arrêté de promulgation n° 4488 AA du 4 août 1976 JOPF du 29 novembre 1976, p. 850.

[3] Voir, par exemple, la loi n° 81-5 du 7 janvier 1981 relative au contrat d'assurance et aux opérations de capitalisation (Arrêté de promulgation n° 3955 AA du 9/03/81 ; JOPF du 31/03/81, p. 273) et la loi n° 83-453 du 7 juin 1983 adaptant le code des assurances (partie législative) à la directive n° 79-267 du conseil des communautés européennes (Arrêté de promulgation n° 3899 AA du 8/11/83 ; JOPF du 30/11/83, p. 1394).

[4] JOPF du 8/06/2017, p. 2834.

en raison de l'épidémie de COVID-19[5]. Par conséquent, le code des assurances polynésien est resté majoritairement inchangé depuis 2004.

### 2. L'ETAT DES LIEUX

6. Le secteur des assurances en Polynésie française est dominé par les grands acteurs européens de l'assurance, tels que Axa, Allianz, Gan ou encore Generali. Ces grands groupes opèrent majoritairement en Polynésie française par le biais de succursales ou d'agents habilités sur place. La Direction Générale des Affaires Economiques (ci-après « DGAE »), porteur du projet de texte soumis à examen, a indiqué qu'une seule entreprise pratiquant des opérations d'assurance en Polynésie française a établi son siège sur le territoire. L'une des spécificités du secteur de l'assurance en Polynésie française est donc que la quasi-totalité des entreprises d'assurance opérant sur le territoire ont établi leur siège social à l'extérieur du Pays.

7. Depuis la loi organique de 2004, une déconnexion progressive a été constatée entre la législation applicable en Polynésie française, héritée du code des assurances national de 2004, et la législation applicable en France qui a fait l'objet de plusieurs réformes importantes, à travers notamment la transposition des directives européennes Solvabilité I & II[6].

8. L'absence de réforme d'envergure du code des assurances polynésien depuis près de vingt ans pourrait avoir pesé sur l'attractivité de la Polynésie française vis-à-vis des entreprises d'assurance étrangères. La DGAE souligne notamment avoir été interpellée sur la nécessité de réformer le code des assurances à la fois par les compagnies d'assurance et les entreprises locales. Elle a notamment évoqué plusieurs exemples de difficultés que le secteur traverse en Polynésie française :

   - certaines entreprises de tourisme éprouvent des difficultés à obtenir des solutions d'assurance adaptées à leurs activités. Ces difficultés sont renforcées par la méconnaissance du tissu économique local par les grands groupes d'assurance européens et l'éloignement de la Polynésie française de la Métropole ;
   - les particuliers, dans le cadre de leur assurance véhicule terrestre, éprouvent parfois des difficultés à trouver une assurance ; et
   - le cadre réglementaire antérieur est complexe et peu lisible pour les administrés.

## B. LE PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS A L'AVIS DE L'AUTORITE

9. Le gouvernement a entrepris de réformer le droit des assurances applicable en Polynésie française et l'objectif est de mettre à jour progressivement l'ensemble des dispositions des cinq livres du code des assurances applicable en Polynésie française.

10. L'exposé des motifs détaille les motivations ayant conduit à l'élaboration du projet de loi du pays soumis au présent avis. Pour la DGAE, la réforme du code des assurances polynésien apparaît « *indispensable* » du fait que ce dernier est « *principalement « figé »* » depuis le transfert de compétence en matière d'assurancee[7]. En particulier, elle souligne que le code « comporte des difficultés d'applicabilité, voire

[5] JOPF du 21 avril 2020, n° 49 NS, p. 3564.

[6] Directive 2002/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 mars 2002 (Solvabilité I) et Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 (Solvabilité II).

[7] Exposé des motifs, page 2.

des vides juridiques dans certains domaines des assurances. Certaines de ses dispositions sont devenues obsolètes et inadaptées, notamment en matière de contrôle des entreprises »[8].

11. Selon la DGAE, l'objectif du projet de loi du pays est notamment de permettre :

- de clarifier et simplifier les procédures d'agréments pour exercer les activités d'assurance et de distribution d'assurance en Polynésie française, en rapprochant la législation applicable en Polynésie française de celle applicable en France ; et
- d'offrir aux opérateurs économiques polynésiens une plus grande diversité de services d'assurance en rendant le territoire plus attractif pour les entreprises d'assurance étrangères pour proposer leurs services d'assurance sur le territoire.

### 1. DISPOSITIONS PRINCIPALES DE LA REFORME DU CODE DES ASSURANCES

12. Le projet de loi du pays, procède au remplacement des dispositions du livre III relatif aux conditions d'exercices de l'activité d'assureur et du livre V relatif aux conditions d'exercice de l'activité des distributeurs d'assurances du code des assurances applicable en Polynésie française.

13. Le projet de loi du pays va ainsi concerner directement les entreprises d'assurance ainsi que les intermédiaires d'assurance auprès desquels la souscription d'assurance est possible. La DGAE a recensé une centaine entreprises d'assurance exerçant une activité en Polynésie française dont certaines sont dotées d'une succursale. L'encadrement de ces activités doit permettre de veiller au fonctionnement et à la solvabilité des entreprises d'assurance dans un souci de protection des assurés.

14. En pratique, la réforme reprend la structure et les principes du code des assurances applicable actuellement en Métropole, assortie de spécificités liées à son statut de collectivité autonome de l'outre-mer. La réforme doit notamment permettre de garantir la conformité des dispositions du code des assurances applicable en Polynésie française aux normes internationales en matière de régulation et de surveillance du secteur des assurances.

15. Au sein du livre III du code des assurances, le projet de loi du pays introduit un article LP 300-1, qui traite des accords pouvant être conclus avec l'autorité de contrôle prudentiel d'un État dans lequel une entreprise d'assurance exerçant en Polynésie française a son siège social. Cet accord ne peut être conclu à la seule condition que le niveau de contrôle de l'État ou du territoire du siège social de ces entreprises présente des garanties au moins équivalentes à celles prévues par le code des assurances polynésien. L'objectif est de s'assurer en permanence que l'entreprise dispose toujours d'un agrément dans l'État de son siège social.

16. Le projet de loi du pays pose le principe d'un agrément obligatoire des entreprises d'assurance et identifie les différentes entreprises autorisées à exercer leur activité en Polynésie française en fonction de leur situation (article LP 310-2). L'article LP 310-2 distingue trois cas dans lesquelles les entreprises d'assurance sont éligibles à l'obtention d'un agrément :

- l'entreprise dont le siège social est situé en Polynésie française ;
- l'entreprise dont le siège social est situé hors de Polynésie française et qui y exerce à travers une succursale dirigée par un mandataire général ; et
- l'entreprise dont le siège social est situé hors de Polynésie française et qui y exerce sans y être établie.

17. L'article LP 310-1 dispose que les entreprises qui exercent une activité d'assurance de personnes (assurance vie par exemple), une activité d'assurance de dommages (assurances de biens et

[8] Exposé des motifs, page 2.

responsabilité), ainsi que les mutuelles qui effectuent des opérations d'assurance[9], sont considérées comme des entreprises d'assurance et sont, à ce titre, soumises à l'obligation d'obtenir un agrément et au dispositif général de contrôle des entreprises d'assurance par la Polynésie**.** En revanche, ce même article exclut que la Caisse de prévoyance sociale soit soumise aux dispositions du code des assurances[10].

18. L'article LP 300-2 prévoit la conclusion d'une convention d'assistance avec l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ci-après « ACPR ») chargée de la surveillance de l'activité des assurances au niveau métropolitain. L'ACPR pourra fournir un soutien tant pour instruire l'agrément administratif que pour le contrôle des entreprises.

19. Seules les entreprises disposant de l'agrément prévu à l'article LP 310-2 seront autorisées à offrir des assurances en Polynésie (article LP 310-6, 1er alinéa). En revanche, l'assurance des risques liés aux transports maritimes et aériens sont expressément exclus du champ d'application de l'agrément (article LP 310-6, 2ème alinéa). A titre exceptionnel, l'article LP 310-6 admet aussi la possibilité de souscrire une assurance auprès d'une entreprise ne disposant pas de l'agrément. Cette dérogation ne pourra être accordée, par arrêté du Président de la Polynésie française, que dans l'hypothèse où la couverture d'assurance d'un risque ne pourrait être obtenue auprès d'une entreprise agréée.

### 2. CONDITIONS D'AGREMENT DES ENTREPRISES D'ASSURANCE

20. L'agrément administratif des entreprises d'assurance est délivré par arrêté du Président de la Polynésie française et permet d'opérer un contrôle *a priori* sur la capacité des entreprises d'assurance (article LP 321-1). Les entreprises d'assurance ne peuvent commencer leurs opérations qu'après obtention de l'agrément administratif.

21. S'agissant des entreprises dont le siège social est situé en Polynésie française, l'agrément est subordonné à la vérification de différentes conditions dont la teneur et les modalités varient en fonction de la situation de l'entreprise (article LP 321-3). En particulier, le Président de la Polynésie française doit s'assurer que l'entreprise dispose « *des moyens techniques et financiers (…) suffisants et adéquats au regard de son programme d'activité* », que ses dirigeants « *possèdent l'honorabilité, la compétence et l'expérience nécessaires* » à leurs fonctions et enfin que l'entreprise respecte une marge de solvabilité prévue à l'article LP 323-2. Il s'agit en pratique d'une situation très marginale car une seule entreprise d'assurance est basée sur le territoire polynésien.

22. S'agissant des entreprises dont le siège social est situé hors de la Polynésie française, l'article LP 321-2 prévoit une procédure d'agrément basée sur deux conditions cumulatives :

    - le niveau de contrôle de l'Etat du siège social de ces entreprises présente des garanties au moins équivalentes à celles prévues par la loi du pays ; et
    - l'autorité de contrôle prudentiel de cet Etat a conclu un accord de coopération avec la Polynésie française.

23. Un arrêté pris en conseil des ministres doit dresser la liste des Etats ou territoires qui présentent des garanties au moins équivalentes à celles prévues par le code des assurances. Cette liste pourra être établie avec le soutien technique de l'ACPR. Cette procédure d'agrément concernera les entreprises d'assurance, dont le siège social est situé hors de la Polynésie française, (i) qui y exercent par le biais d'une succursale en Polynésie française ou (ii) qui y exercent sans y être établies. Ces deux hypothèses concernent la quasi-totalité des entreprises d'assurance actives en Polynésie française.

[9] Mutuelles au sens de la loi du pays n° 2008-4 du 6 février 2008 portant statut de la mutualité en Polynésie française.

[10] Loi du pays n° 2011-19 du 19 juillet 2011.

24. Par ailleurs, l'article LP 321-2 prévoit une dérogation, permettant aux entreprises qui exercent en Polynésie française à travers une succursale[11], d'obtenir l'agrément sans remplir les dispositions générales, à la condition que ces entreprises remplissent l'ensemble des obligations prudentielles prévues au 1° du I de l'article LP 310-2.

25. L'article LP 321-4 prévoit que l'agrément peut être refusé lorsque l'exercice de la mission de surveillance de l'entreprise « *est susceptible d'être entravé soit par l'existence de liens de capital ou de contrôle directs ou indirects entre l'entreprise requérante et d'autres personnes physiques ou morales, soit par l'existence de dispositions législatives, réglementaires ou administratives de l'Etat dont relèvent une ou plusieurs de ces personnes* ».

### 3. CONDITIONS DE CONTRÔLE DES ENTREPRISES D'ASSURANCE

26. Postérieurement à la délivrance de l'agrément, l'article LP 322-1 prévoit que la Polynésie française exercera « *une mission de surveillance permanente de la situation financière et des conditions d'exploitation des entreprises* » d'assurance, afin de s'assurer que ces dernières soient en mesure de tenir à tout moment les engagements pris envers les assurés. Cette mission de surveillance s'étend aux distributeurs d'assurance qui font l'objet du livre V du code des assurances.

27. Le projet de loi du pays prévoit que l'exercice de cette mission de surveillance, est assorti d'un pouvoir de recherche et constatation (articles LP 322-1 à 322-8), d'un pouvoir de prendre des mesures de police administrative (articles LP 322-9 à 322-13) et d'un pouvoir de sanction administrative en cas de non-respect par l'entreprise de la réglementation applicable, pouvant aller jusqu'au retrait de l'agrément (article LP 322-14). En cas d'urgence, lorsque le comportement de l'entreprise est susceptible de mettre en péril l'exécution de ses engagements envers ses assurés, le Président de la Polynésie française peut décider de mesures conservatoires (article LP 322-12).

28. La Polynésie française peut obtenir la communication de différents documents ou informations, qu'ils aient un caractère financier ou qu'il s'agisse de documents à caractère contractuel ou publicitaire. Il est également fait obligation aux entreprises de communiquer périodiquement une série d'informations ou documents dont la forme et le contenu seront précisés par arrêté pris en conseil des ministres (article LP 322-4).

### 4. RÈGLES PRUDENTIELLES APPLICABLES AUX ENTREPRISES D'ASSURANCE

29. Le projet de loi du pays prévoit de soumettre les entreprises d'assurance au respect de diverses obligations prudentielles portant notamment sur le niveau de fonds propres dont elles doivent disposer (article LP 323-1). Ces obligations doivent être respectées au stade de l'agrément puis durant toute la durée d'activité de l'entreprise en Polynésie française. Un arrêté pris en conseil des ministres précisera les modalités d'application de ces règles prudentielles.

30. Les entreprises avec un siège social en Polynésie française sont tenues de respecter à tout moment une marge de solvabilité correspondant au montant des fonds propres nécessaire à l'activité courante de l'entreprise auxquels s'ajoutent des fonds de sécurité contre divers risques qui peuvent affecter une société d'assurance (article LP 323-2). Les modalités de calcul de cette marge doivent être définies par arrêté pris en conseil des ministres.

31. Cette obligation s'appliquera également aux entreprises exerçant par le biais d'une succursale en Polynésie française, mais dont le siège social est situé dans un État dont le niveau de contrôle ne présente pas les garanties équivalentes à celles fixées par le code des assurances applicable en Polynésie française (article LP 323-2 al. 3). En revanche, pour les entreprises dont le siège est situé dans un État dont le

[11] Voir le **2°** du I de l'article 310-2 du projet de loi du pays.

niveau de contrôle est satisfaisant, la marge de solvabilité exigée sera celle prévue par la législation de cet État (article LP 323-2 al. 2).

32. L'exposé des motifs souligne que l'objectif essentiel de ces règles prudentielles est de protéger les assurés contre le risque d'insolvabilité des entreprises d'assurance.

### 5. LES CONDITIONS D'EXERCICE DES DISTRIBUTEURS D'ASSURANCE (LIVRE V)

33. Les intermédiaires d'assurance exerçent actuellement leur activité en Polynésie française de manière libre, sans conditions d'exercice spécifiques. Le projet de loi du pays entend encadrer l'activité de distribution d'assurance avec des exigences professionnelles (exigence de formation et d'honorabilité) et organisationnelles.

34. La « *distribution d'assurance* » recouvre à la fois l'activité des intermédiaires d'assurance mais également des assureurs lorsqu'ils commercialisent directement leurs contrats (article LP 511-1). Une adhésion à un règlement de mutuelle est assimilée à un contrat d'assurance. L'article LP 511-1 définit la distribution d'assurance comme « *l'activité qui consiste à fournir des recommandations sur des contrats d'assurance, à présenter, proposer ou aider à conclure ces contrats ou à réaliser d'autres travaux préparatoires à leur conclusion, ou à contribuer à leur gestion et à leur exécution, notamment en cas de sinistre* » ainsi que « *la fourniture d'informations sur un ou plusieurs contrats d'assurance selon des critères choisis par le souscripteur ou l'adhérent sur un site internet ou par d'autres moyens de communication et l'établissement d'un classement de produits d'assurance comprenant une comparaison des prix et des produits, ou une remise de prime, lorsque le souscripteur ou l'adhérent peut conclure le contrat directement ou indirectement au moyen du site internet ou par d'autres moyens de communication* » .

35. L'article LP 512-1 instaure pour les intermédiaires d'assurance et les intermédiaires d'assurance à titre accessoire, l'obligation d'immatriculation à un registre rendu public et consultable par les assurés. L'exposé des motifs indique que ce registre polynésien des intermédiaires d'assurance sera délégué à l'Organisme pour le Registre des Intermédiaires en Assurance, Banque et Finance (« ORIAS ») qui exerce déjà cette fonction au niveau national. Le projet de loi du pays instaure plusieurs autres conditions d'exercice portant sur :

    - l'honorabilité : l'article LP 511-6 impose une exigence d'honorabilité sur les personnes physiques prenant part à cette activité. Cette condition est vérifiée au regard d'une liste de condamnations pénales incompatibles avec l'activité d'intermédiaire d'assurance (l'article LP 331-3).
    - la capacité professionnelle : l'article LP 511-5 impose que les distributeurs de produits d'assurance possèdent « *les connaissances et aptitudes appropriées leur permettant de mener à bien leurs missions et de satisfaire à leurs obligations de manière adéquate* ». Un arrêté pris en conseil des ministres précisera les modalités d'application du présent article.
    - l'existence d'une assurance de responsabilité civile professionnelle (article LP 512-6) ; et
    - la souscription obligatoire à une garantie financière (article LP 512-7).

36. Le respect de ces conditions sera vérifié dans le cadre de l'instruction des demandes d'immatriculation.

37. L'article LP 511-3 liste les catégories de personnes pouvant exercer l'activité rémunérée de distribution en qualité d'intermédiaire d'assurance et d'intermédiaire d'assurance à titre accessoire (les courtiers d'assurance, les agents généraux d'assurance, les mandataires d'assurance […] et les mandataires d'intermédiaires d'assurance).

38. Les intermédiaires d'assurance ont en outre l'obligation de présenter des contrats uniquement pour le compte d'entreprises d'assurance autorisées à exercer en Polynésie française conformément aux

dispositions du livre III. Le non-respect de cette obligation comme des autres conditions d'exercice est sanctionné pénalement (Article LP 514-2).

39. Enfin, le projet de loi du pays pose le principe général selon lequel tout distributeur d'assurance doit agir de manière honnête, impartiale et non trompeuse, en accord avec l'intérêt des clients. Pour cela, le projet de loi du pays vise à garantir l'information précontractuelle relative à l'identité de l'intermédiaire d'assurance, à ses liens éventuels avec l'entreprise d'assurance, au système de rémunération du service d'intermédiation, aux procédures de réclamation et de recours à un processus de médiation. L'intermédiaire d'assurance devra donner les indications permettant au souscripteur d'apprécier la liberté dont il dispose pour sélectionner les offres du marché. A titre d'exemple, il devra indiquer au souscripteur s'il est soumis à une obligation d'exclusivité vis-à-vis d'une ou plusieurs entreprises d'assurance (Article LP 521-2).

40. Un devoir de conseil obligatoire est posé, quel que soit le mode de distribution des produits, afin de garantir la pertinence de l'offre d'assurance proposée aux clients compte tenu de la demande et du besoin du souscripteur potentiel (Article LP 521-4).

## II. ANALYSE CONCURRENTIELLE

41. Dans le cadre de sa fonction consultative, l'article LP 620-2 du code de la concurrence prévoit que l'Autorité est « *obligatoirement consultée par le Président de la Polynésie française sur tout projet de loi du pays ou tout projet de délibération (…) qui institue un régime nouveau ayant pour effet : 1° de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives et géographiques, 2° d'établir des droits exclusifs dans certaines zones ou secteurs d'activité, 3° d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou des conditions de vente.* »

42. S'il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer sur la pertinence des objectifs poursuivis, ni sur celle des mesures retenues pour ce faire par le décideur public, l'Autorité doit toutefois examiner si les dispositifs retenus, lorsqu'ils induisent des restrictions ou des distorsions de concurrence, sont proportionnés à l'objectif légitime poursuivi ou si ce dernier peut être atteint par d'autres moyens, moins restrictifs de concurrence.

43. Lorsqu'elle est saisie pour avis sur un projet de texte, l'Autorité s'attache à évaluer dans quelle mesure les dispositions de ce texte restreignent ou améliorent le fonctionnement concurrentiel du secteur. Un marché dont le fonctionnement est concurrentiel alloue de manière optimale les ressources disponibles, maximise le bien-être des consommateurs et stimule la compétitivité du secteur concerné, en favorisant l´innovation, la baisse des prix, la diversification de l´offre, et la hausse de la qualité des biens et des services. La concurrence est un facteur d´efficacité productive et allocative[12].

44. Toutefois, la concurrence ne constitue pas une fin en soi. Il s'agit d'un outil au service de cette efficacité économique. Les textes normatifs répondent très fréquemment à des préoccupations d'intérêt général plus larges que la concurrence et dessinent une intervention des pouvoirs publics qui impactent le fonctionnement de l'économie.

45. Le rôle de l'Autorité est, dans ces circonstances, d'informer le gouvernement et l'assemblée de la Polynésie française des effets sur la concurrence de l'intervention publique envisagée, et de leur recommander le cas échéant, les mesures à prendre pour parvenir à concilier les objectifs d'intérêt général d'efficacité économique.

46. **S'agissant du présent projet de loi, l'Autorité relève en premier lieu que la quasi-totalité des dispositions susceptibles de produire un impact concurrentiel apparaissent pleinement justifiées au regard des objectifs d'intérêt général poursuivis et proportionnées à l'atteinte de ces derniers**.

[12] https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/2021-09/guide_conccurence_basse_definition.pdf.

47. **Les dispositions relatives à l'agrément obligatoire des entreprises d'assurance en Polynésie française** (articles LP 310-1 et LP 310-6 alinéa 1er) ont pour effet de restreindre l'exercice des activités d'assurance aux seules entreprises qui se sont vu délivrer un agrément administratif aux fins d'exercer cette activité en Polynésie française. Néanmoins, ce régime d'autorisation préalable, qui existait déjà sous une forme similaire dans la réglementation antérieure, tout comme le retrait provisoire ou définitif de l'autorisation, apparaît pleinement justifié par les objectifs d'intérêt général poursuivis par cette restriction de concurrence, visant à s'assurer de la qualité requise des prestations proposées et à protéger les assurés polynésiens vis-à-vis de défaillances des entreprises d'assurance. Similairement au secteur bancaire, le secteur de l'assurance nécessite une régulation particulière de ses acteurs du fait de l'importance considérable du secteur pour l'ensemble des acteurs de la vie économique et sociale (particuliers, entreprises, administrations). Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi du pays, l'assureur vend des promesses : il encaisse les primes bien avant de régler les sinistres ou autres engagements. Aussi, il apparait indispensable que les pouvoirs publics contrôlent les professionnels du secteur et veillent à ce qu'ils évaluent correctement leurs engagements et conservent en contrepartie des actifs sûrs et suffisamment de liquidités[13]. Par ailleurs, le système d'agrément administratif du projet de loi du pays se calque sur le code des assurances applicable en Métropole et plus largement en Europe via les directives Solvabilité I & II. Cet alignement du code polynésien avec les normes européennes doit permettre, d'une part, de garantir la régulation et la surveillance du secteur des assurances et, d'autre part, de rendre le secteur polynésien des assurances plus transparent et attractif pour les entreprises basées en Europe en utilisant une législation familière de ces entreprises.

48. En conséquence, la restriction de l'accès aux activités d'assurance par voie d'agrément obligatoire constitue une restriction de concurrence justifiée par la nécessité de s'assurer de la qualité des prestations proposées et protéger les assurés polynésiens vis-à-vis de défaillance des entreprises d'assurance. Par ailleurs, cette restriction apparaît proportionnée à l'atteinte de ces objectifs, en permettant à l'administration d'empêcher, voir le cas échéant révoquer, l'accès à l'activité assurantielle à toute entreprise ne remplissant pas les conditions requises à l'exercice de cette activité.

49. **L'exclusion des risques maritimes et aériens du champ d'application de l'agrément** (article LP 310-6, 2ème alinéa du projet de loi du pays) apparait *prima facie* susceptible de créer une distorsion de concurrence à l'avantage des entreprises d'assurance actives dans les secteurs maritimes et aériens. Il s'agit néanmoins d'une exclusion commune qui figure notamment dans le code des assurances métropolitain et dans le code en vigueur en Polynésie française.

50. Cette exclusion s'explique par le fait que les risques liés aux transports maritimes et aériens dépassent très largement le cadre polynésien et national. Les entreprises maritimes et aériennes sont assurées par des assureurs distincts du secteur de l'assurance classique, dont les enjeux financiers sont par nature internationaux.

51. Il s'agit donc d'une exclusion justifiée en ce qu'elle concerne des activités d'assurance qui ne correspondent pas à la typologie des assurances couvertes par le projet de loi du pays et définies à l'article LP 310-1.

52. **Les conditions d'agrément préalable des entreprises d'assurance dont le siège social est situé hors de Polynésie française** (article LP 321-1, pour rappel : (i) le niveau de contrôle de l'Etat du siège social de ces entreprises doit présenter des garanties au moins équivalentes à celles prévues par la loi du pays ; et (ii) l'autorité de contrôle prudentiel de cet Etat doit avoir conclu un accord de coopération avec la Polynésie française), sont inspirées du principe de « reconnaissance mutuelle » des législations de droit de l'Union européenne, qui permet à l'administration du territoire de reconnaitre la législation d'un Etat tiers, comme équivalente à la sienne, sous réserve des conditions cumulatives présentées à l'article LP 321-2.

53. Le territoire polynésien ne disposant que d'une seule entreprise d'assurance basée en Polynésie française, l'ensemble de l'offre d'assurance aux opérateurs économiques polynésiens est le fait

[13] Exposé des motifs, page 3.

d'assureurs basés principalement en Métropole et en Europe (ex : Axa, Generali, Allianz, etc.) et la Polynésie française fait face à une offre insuffisante de services d'assurance adaptés à la diversité des activités économiques proposées sur le territoire. Par conséquent, l'ouverture de l'agrément à des entreprises d'assurance sans établissement en Polynésie est susceptible d'augmenter l'offre d'assurances disponible en Polynésie française et de favoriser l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché.

54. En revanche, le fait que l'agrément soit subordonné à deux conditions cumulatives a pour effet de limiter la capacité des entreprises d'assurance, dont le siège social est situé hors de la Polynésie française, à offrir leurs services d'assurance sur le territoire.

55. Ces conditions apparaissent toutefois comme le corollaire de l'ouverture du territoire à des entreprises basées à l'extérieur du territoire et pour lesquels la Polynésie française ne dispose pas d'un pouvoir de contrôle direct, en particulier sur les entreprises ne disposant d'aucun établissement sur le territoire. Par ailleurs, en s'assurant d'un niveau de contrôle équivalent de la part des Etats dans lesquels les entreprises d'assurance ont leur siège social, le projet de loi du pays ne crée pas de discriminations à rebours vis-à-vis des entreprises basées en Polynésie.

56. Dès lors, ces restrictions apparaissent justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis (niveau suffisant de la qualité de l'offre de services d'assurance au service des assurés polynésiens et permettre à la puissance publique de disposer des moyens nécessaires à sa mission de contrôle des entreprises d'assurance) proportionnées à l'objectif visé en requérant seulement un contrôle de ces entreprises équivaut à celui des entreprises basées en Polynésie française.

57. **Les dispositions relatives à la procédure dérogatoire pour les entreprises exerçant en Polynésie française à travers une succursale sans satisfaire aux conditions d'agrément à condition de remplir les mêmes obligations prudentielles que celles exigées des entreprises basées en Polynésie française** (article LP 321-2) introduisent une possible distorsion de concurrence entre les entreprises d'assurance à raison du lieu d'établissement de leur siège social. Selon la DGAE, cette dérogation vise à répondre, par exemple, à une hypothèse dans laquelle une entreprise d'assurance serait capable de fournir ses services en Polynésie française mais serait localisée dans un Etat qui ne disposerait pas d'une autorité de contrôle prudentiel. Dans une telle hypothèse, l'entreprise d'assurance ne répondrait pas au deuxième critère de l'article LP 321-2. Il s'agirait typiquement d'une situation dans laquelle une entreprise d'assurance serait basée en dehors de l'Union européenne et dont la législation n'a pas prévu l'existence d'une autorité de contrôle prudentiel.

58. Le principe de cette possibilité de dérogation apparait justifié par la nécessité de permettre une offre d'assurance aussi complète que possible aux assurés polynésiens.

59. Par ailleurs, l'Autorité constate que dans le cadre de l'application de cette dérogation, le projet de texte prévoit des garde-fous : (i) seules les entreprises disposant d'une succursale en Polynésie française seront éligibles à cette dérogation ; et (ii) les entreprises d'assurance devront remplir l'ensemble des obligations prudentielles exigées des entreprises dont le siège social est basé en Polynésie française. Dès lors, il apparait que la dérogation est proportionnée à l'objectif visé de garantir un accès le plus large possible aux services d'assurance par les assurés polynésiens, tout en s'assurant de la qualité des prestations fournies.

60. **Les règles prudentielles applicables aux entreprises d'assurance** (article LP 323-2) peuvent avoir un effet restrictif de concurrence en réduisant le nombre d'entreprises d'assurance capables d'offrir leurs services en Polynésie française. Ces exigences relatives aux marges de solvabilité apparaissent néanmoins conformes et proportionnées à l'objectif d'intérêt général visant à s'assurer de la capacité des entreprises d'assurance à faire face aux aléas relatifs à divers risques qui peuvent affecter le secteur de l'assurance. Il s'agit par ailleurs du reflet d'une disposition déjà existante dans le cadre du code des assurances métropolitain.

61. **Les conditions d'exercice des distributeurs d'assurance** (article LP 512-1) ont pour effet de restreindre l'accès à l'activité d'intermédiaire d'assurance en Polynésie française en subordonnant l'exercice de cette activité à une procédure d'immatriculation qui impose aux personnes souhaitant exercer cette activité de remplir un certain nombre de conditions relatives à leur honorabilité, leur

capacité professionnelle, la souscription d'une assurance responsabilité civile et à une garantie financière.

62. A cet égard, l'Autorité souligne que ces restrictions relatives à la procédure d'immatriculation et les conditions d'exercice de la profession associée apparaissent justifiées. En effet, le code des assurances métropolitain et les conditions d'honorabilité garantissent que les personnes physiques n'ont pas fait l'objet d'une condamnation pénale pour des faits incompatibles avec leur fonction d'intermédiaire en assurance (tels de faits de corruption, de blanchiment d'argent, etc.) et la condition de capacité professionnelle garantit la qualité des services rendus par des personnes qualifiées pour exercer la profession d'intermédiaire en assurance.

63. Ces restrictions apparaissent proportionnées à l'atteinte des objectifs d'intérêt général, en permettant à l'administration d'interdire l'accès à l'activité d'intermédiaire en assurance à toute personne ne présentant pas l'honorabilité, les qualités et compétences adaptées à l'exercice de ladite profession. Par ailleurs, les mêmes restrictions à l'exercice de l'activité d'intermédiaire d'assurance existent dans le code des assurances métropolitain.

64. S'agissant des conditions relatives à l'exigence de couverture en matière de responsabilité civile et de garantie financière, il s'agit de restrictions accessoires à l'activité d'intermédiaires d'assurance qui apparaissent pleinement justifiées par la nécessité des intermédiaires d'assurance de garantir les fonds versés par les assurés (garantie financière) et la nécessité de couvrir l'intermédiaire contre les conséquences pécuniaires de sa responsabilité civile (assurance responsabilité civile).

65. **En second lieu, l'Autorité relève que le projet de loi contient quelques dispositions qui sont justifiées par des objectifs d'intérêt général, mais qui pourraient être amendées :**

66. **Sur la possibilité de souscrire, à titre dérogatoire, une assurance auprès d'une entreprise ne disposant pas de l'agrément dans le cas où l'assurance en question couvre un risque non prévu par les entreprises d'assurance agréées en Polynésie française** (article LP 310-6). Si l'objectif est de permettre un certain degré de flexibilité dans le code des assurances[14], l 'Autorité souligne un potentiel risque de distorsion de concurrence, relatif à la possibilité pour certaines entreprises d'assurance de s'affranchir du régime d'autorisation administrative préalable en Polynésie française.

67. Toutefois, cette disposition introduit une flexibilité en offrant la possibilité d'une solution aux assurés polynésiens, là où l'exercice d'une activité d'assurance ne semble pas disponible sur le territoire. Il ressort par ailleurs des déclarations orales de la DGAE que l'assuré polynésien devra justifier de l'absence d'offre d'assurance adaptée de la part des entreprises d'assurance agréées.

68. A cet égard, afin d'éviter une distorsion de concurrence avec les entreprises agréées et de garantir la qualité des services proposés, il est proposé d'inclure dans la rédaction de l'article LP 310-6 les conditions d'obtention de la dérogation listées à l'oral par la DGAE :

- l'assuré devra justifier de trois refus par des entreprises d'assurance agréés en Polynésie française avant de pouvoir solliciter le bénéfice de la souscription à une entreprise d'assurance non agréée ; et
- la solvabilité de l'entreprise d'assurance non agréée devra être certifiée par l'autorité de contrôle de l'Etat dans lequel se situe le siège de l'entreprise.

69. L'Autorité s'interroge néanmoins sur la limitation à trois ans de la durée de la dérogation qui semble arbitraire qui pourrait être préjudiciable aux assurés polynésiens qui se verraient, à l'issue de cette durée, sans possibilité d'assurance auprès des entreprises agréées en Polynésie.

70. L'Autorité propose donc de supprimer la référence à la limite de trois années concernant la durée de la dérogation, ou alternativement d'amender l'article LP 310-6 en indiquant que la dérogation est offerte pour une durée de trois années renouvelables.

[14] L'Autorité relève qu'une dérogation de ce type existe dans le code des assurances applicable en Nouvelle-Calédonie.

**Recommandations :**

1. Inclure dans la rédaction de l'article LP 310-6, les conditions d'obtention de la dérogation listée à l'oral par la DGAE.
2. Supprimer la référence, au sein de l'article LP 310-6, à la limite de trois années relatives à la durée de la dérogation ou alternativement amender l'article LP 310-6 en indiquant le caractère renouvelable de la dérogation.

71. **Sur le refus d'agrément en cas d'entrave à l'exercice du contrôle des entreprises d'assurance** (article LP 321-4), selon la DGAE, l'objectif de cet article est d'élargir le contrôle de l'administration sur les entreprises d'assurance, dans l'intérêt des assurés, en étant en mesure de vérifier à la fois (i) leurs liens capitalistiques et (ii) la réglementation d'un Etat dont relève l'entreprise d'assurance concernée ou une ou plusieurs des personnes détenant des liens capitalistiques avec l'entreprise d'assurance. Par exemple, l'administration polynésienne pourrait décider de refuser l'agrément, dans une situation où les dispositions législatives d'un Etat où le siège social de l'entreprise d'assurances est basé, soulèveraient des obstacles à l'exercice du contrôle de l'entreprise concernée.

L'Autorité souligne le caractère particulièrement large du champ d'application de cette disposition (couvrant pour rappel à la fois l'existence de liens capitalistiques entre l'entreprise d'assurance concernée et « *d'autres personnes physiques ou morales* », avec ou sans participation contrôlante, dans l' entreprise d'assurance concernée ; et l'existence de « *dispositions législatives, réglementaires ou administratives* » de l'Etat dont relèvent l'entreprise d'assurance concernée et/ou les personnes physiques ou morales détenant une participation dans l'entreprise concernée) qui donne à l'administration polynésienne un droit de veto sur l'ensemble des demandes d'agrément, même dans l'hypothèse où les entreprises d'assurance respecteraient les conditions d'agrément prévues à l'article LP 321-2.

72. Cette lecture de l'article est renforcée par le fait que la rédaction actuelle de l'article LP 321-4 fait simplement référence à la constatation de liens capitalistiques et / ou de dispositions législatives « *susceptible d'entraver* » l'exercice de la mission de surveillance de la Polynésie française, sans plus de précisions sur la manière dont, par exemple, des liens capitalistes, en particulier dans le cas de liens capitalistiques non contrôlants, seraient susceptibles d'entraver la mission de surveillance d'une entreprise d'assurance par la Polynésie française.

73. Il apparait par ailleurs difficile de matérialiser les situations dans lesquelles la législation dont relève une personne physique ou morale, disposant d'une participation non contrôlante dans l'entreprise d'assurance concernée, serait susceptible de faire obstacle à l'exercice de la mission de surveillance de la Polynésie française sur l'entreprise d'assurance concernée.

74. L'Autorité relève en outre que l'article LP 321-2 impose déjà que la législation de l'Etat du siège social de l'entreprise d'assurance « *présente des garanties au moins équivalentes* » avec la législation polynésienne, sur le niveau de contrôle exercé sur les entreprises d'assurance, comme l'une des conditions à l'obtention d'un agrément. Dans le cas d'une législation considérée comme équivalente au sens de l'article LP 321-2, il apparait alors contradictoire de considérer ensuite au stade de l'article LP 321-4 que certaines dispositions de ce même Etat seraient toutefois « *susceptibles d'entraver* » l'exercice de la mission de surveillance de l'entreprise concernée.

75. L'ensemble de ces considérations font craindre à l'Autorité que cet article introduise une source d'insécurité juridique pour les entreprises d'assurance qui n'apparait pas nécessaire pour remplir les objectifs légitimes de contrôle des entreprises d'assurance dont le siège social est basé hors de la Polynésie française. Compte tenu de l'offre limitée de services d'assurance en Polynésie française, le risque de distorsion de concurrence à l'encontre d'une entreprise d'assurance basée en dehors de la Polynésie française apparait accru.

76. Afin d'atténuer ces risques, l'Autorité propose d'amender la rédaction actuelle de l'article LP 321-4 afin d'encadrer le refus d'agrément.

**Recommandation :**

**3.** Amender la rédaction actuelle de l'article LP 321-4 afin de préciser que, dans le cadre de son refus d'agrément sur la base de l'article LP 321-4, l'administration devra démontrer de manière circonstanciée et motivée les raisons pour lesquelles :

- une participation contrôlante / non contrôlante dans l'entreprise d'assurance en cause pourrait empêcher la mission de surveillance de l'administration ; et
- certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives feraient obstacle à la mission de surveillance de l'administration.

## CONCLUSION

77. Le projet de loi du pays soumis pour avis poursuit l'objectif de réformer et clarifier les procédures d'agréments nécessaires aux activités d'assurance et de distribution d'assurance en Polynésie française, en rapprochant la législation applicable du code des assurances métropolitain. Ce projet de loi de pays marque le début d'une réforme d'ampleur du code des assurances polynésien.

78. Dans un contexte marqué par des difficultés persistantes de la part des particuliers comme des entreprises polynésiennes à obtenir une offre de contrats d'assurance adaptée à leurs besoins, cette réforme pourrait permettre d'améliorer l'offre de services d'assurance en Polynésie française en rendant le cadre législatif applicable plus attractif pour les entreprises d'assurance basées hors du territoire.

79. Aux termes de son examen, l'Autorité aboutit aux conclusions suivantes :

- la quasi-totalité des dispositions susceptibles de produire un impact concurrentiel sont pleinement justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la puissance publique et sont proportionnées à l'atteinte de ces objectifs ; et
- quelques dispositions, bien que justifiées par des objectifs d'intérêt général, pourraient être amendées pour ce qui concerne les articles LP 310-6 et LP 321-4 du projet de loi.

**SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS**

**1.** Inclure dans la rédaction de l'article LP 310-6, les conditions d'obtention de la dérogation listée à l'oral par la DGAE.

**2.** Supprimer la référence, au sein de l'article LP 310-6, à la limite de trois années relatives à la durée de la dérogation ou alternativement amender l'article LP 310-6 en indiquant le caractère renouvelable de la dérogation.

**3.** Amender la rédaction actuelle de l'article LP 321-4 afin de préciser que, dans le cadre de son refus d'agrément sur la base de l'article LP 321-4, l'administration devra démontrer de manière circonstanciée et motivée les raisons pour lesquelles :

- une participation contrôlante / non contrôlante dans l'entreprise d'assurance en cause pourrait empêcher la mission de surveillance de l'administration ; et
- certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives feraient obstacle à la mission de surveillance de l'administration.

Délibéré sur le rapport oral de M. Frédéric Paillusson, rapporteur général adjoint, avec l'intervention de Mme Sophie Bresny, rapporteur général, par Mme Johanne Peyre, présidente, M. Enzo Silvestro et M. Philippe Guesdon, membres du collège.

La présidente

Johanne Peyre