

Le phénomène de non-assurance dans les départements et collectivités d'Outre-mer

JANVIER 2020

Adolphe **COLRAT**
Quentin **JAGOREL**
Guillaume **MARS**

Sylvie **BANOUN**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES





MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES ET DES
RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

MINISTÈRE DES OUTRE-MER

Inspection générale
des finances

N° 2019-M-056-02

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

N° 012891-01

RAPPORT

LE PHÉNOMÈNE DE NON-ASSURANCE DANS LES DÉPARTEMENTS ET COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Établi par

QUENTIN JAGOREL
Inspecteur des finances

SYLVIE BANOUN
Administratrice générale

Avec la participation de
GUILLAUME MARS
Assistant de mission

Avec le concours de
CHARLES PAYET
Stagiaire au pôle Sciences des données de l'IGF

Sous la supervision de
ADOLPHE COLRAT
Inspecteur général des finances

- JANVIER 2020 -

SYNTHÈSE

- 1- Le cyclone Irma, en septembre 2017, a profondément marqué les esprits, avec en particulier les images de l'île de Saint-Martin ravagée, d'habitants traumatisés, de difficultés extrêmes pour organiser les secours, de dommages exceptionnels, dont les Antilles françaises ne représentaient d'ailleurs qu'une fraction, et de la très forte proportion de sinistrés, particuliers ou entreprises, qui, dépourvus d'assurance, étaient exclusivement tributaires de la solidarité nationale ou territoriale.

Véritable choc psychologique pour notre pays, Irma a été à la fois l'illustration paroxystique des risques naturels auxquels sont exposés les départements et collectivités d'outre-mer et le symbole des cataclysmes censés illustrer le réchauffement climatique. Examiner la question de la non-assurance à partir d'Irma présente cependant le risque d'un double biais : Saint-Martin ne saurait représenter les Outre-mer dans leur diversité, et l'Outre-mer n'a pas le monopole des catastrophes naturelles.

Pour autant cette question est pertinente, compte tenu de l'écart constaté avec la métropole, quelles que soient les variations territoriales. Deux chiffres illustrent cette réalité : **au titre des assurances dommages et responsabilité, 1,7 % seulement des primes collectées au plan national le sont outre-mer, où vivent 4,1 % de la population française.**

À cet égard, deux groupes peuvent être distingués :

- **les trois départements les plus proches du modèle métropolitain, La Réunion en tête, puis la Martinique et la Guadeloupe, qui s'inscrivent dans un mouvement de rattrapage. À titre d'illustration, selon l'enquête Budget de famille de l'Insee au titre de l'année 2017, le taux de souscription à l'assurance multirisques habitation (MRH) est ainsi de 68 % à La Réunion, 62 % en Martinique, 59 % en Guadeloupe (respectivement 62 %, 52 % et 53 % en 2011) ;**
- la Guyane, Mayotte et les collectivités d'outre-mer apparaissent en revanche plus éloignées encore du réflexe de l'assurance, pour des raisons économiques ou statutaires. Ainsi, le taux de souscription à la MRH est de 49 % en Guyane et seulement 6 % à Mayotte.

Après un sinistre majeur, l'intervention de l'assurance, fondée notamment sur la mutualisation nationale et sur le régime CatNat, favorise la résilience d'un territoire et de ses habitants. **Il y a ainsi un enjeu d'intérêt général à favoriser une progression de la couverture assurantielle outre-mer.**

Mais il est d'intérêt général également que la solidarité nationale ou territoriale ne soit pas systématiquement et trop largement sollicitée, alors même que les dépenses budgétaires et les moyens humains mis en œuvre ne peuvent apporter qu'une réponse très partielle et toujours insuffisante, bien loin des garanties que peut offrir une couverture assurantielle.

Le réseau des sociétés d'assurance a prouvé au surplus qu'il pouvait être un partenaire de la gestion post-sinistre, aux côtés des services de l'État et des collectivités, même si des progrès sont possibles en matière d'anticipation des capacités de projection rapide d'experts et de formation des acteurs locaux de l'assurance.

Il est en revanche compréhensible que des microsociétés insulaires isolées et pauvres, exposées régulièrement à des risques naturels majeurs, aient été conduites historiquement à développer des pratiques d'autosuffisance individuelle ou collective, faisant intervenir l'auto-construction et l'entraide familiale, avec un modèle de résilience ne faisant pas appel à l'assurance – qui d'ailleurs n'aurait pas pu se déployer **à l'échelle de territoires trop exigus**, dont la taille et la démographie n'étaient pas compatibles **avec les deux principes fondamentaux de l'assurance que sont la mutualisation et la dilution des risques à l'échelle la plus vaste possible.**

- 2- La mission a cherché à examiner les causes objectives du phénomène de non-souscription à l'assurance.

Le manque de ressources ne constitue pas à cet égard la totalité de l'explication, quelle que soit la réalité de l'écart entre revenus moyens outre-mer et en métropole, et malgré la corrélation qui apparaît clairement outre-mer entre niveau de vie et taux de souscription.

Si une diminution du reste à vivre n'est pas supportable pour une partie de la population, les échéances mensuelles, par exemple, d'une assurance multirisque habitation, beaucoup moins onéreuse qu'une assurance automobile, ne sont pas nécessairement incompatibles avec de faibles ressources.

En revanche, les investigations de la mission montrent que **les ménages, comme les entreprises ou les collectivités, peuvent être conduits, dans le cadre de budgets très contraints, à faire des arbitrages qui ne privilégient pas les dépenses d'assurance**, considérées comme des dépenses à fonds perdus.

Il y a lieu également de souligner, pour les particuliers, **la proportion nettement supérieure à la moyenne nationale, sans qu'il soit possible de la quantifier précisément, de biens immobiliers non-assurables outre-mer**, à raison de l'irrégularité de leur construction ou de leur implantation, de l'incertitude relative au droit de propriété, de leur exposition à des risques certains alors même que l'assurance repose sur l'*aléa*, ou encore de leur très faible valeur vénale.

D'une manière générale, **les entretiens conduits par la mission font ressortir une conscience insuffisante des risques et de leurs conséquences matérielles**. Ainsi les entreprises, notamment les plus petites, qui représentent une part essentielle du tissu économique local, peuvent sous-estimer la valeur de leurs stocks ou faire l'impasse sur le risque des pertes d'exploitation. Il en va de même pour les collectivités, dont la situation financière souvent précaire les conduit à faire le choix de l'auto-assurance ou à accepter des limites contractuelles d'indemnisation très basses.

Enfin, les témoignages recueillis par la mission montrent l'existence de représentations négatives à l'égard de l'assurance, chez les particuliers, dans les entreprises ou dans les collectivités territoriales : *le coût de l'assurance serait trop élevé, avec une complexité administrative à la souscription comme à l'occasion des sinistres, les indemnisations seraient affectées de délais excessifs, et les souscripteurs découvriraient trop souvent à l'occasion d'un dommage des clauses restrictives en matière de limite contractuelle d'indemnisation, de franchises ou d'exclusions de garantie.*

- 3- Si la demande d'assurance mérite d'être ainsi éclairée et confortée, **une partie de l'explication du phénomène de sous-assurance doit être également recherchée, d'après les travaux de la mission, du côté d'une offre perfectible.**

Dans un territoire donné, ou pour un segment particulier, le nombre d'acteurs peut être excessivement réduit, en contradiction d'ailleurs avec les principes fondamentaux de mutualisation et dispersion des risques qui définissent l'assurance. Tel est par exemple le cas, dans le secteur du BTP, s'agissant de l'assurance dommages-ouvrage ou de l'assurance de la garantie décennale, souvent difficilement accessibles, car très chères outre-mer, pour les maîtres d'ouvrage et les petites entreprises locales, alors même qu'elles sont obligatoires.

L'Outre-mer peut en outre faire peur aux assureurs, avec des marchés trop exigus aux caractéristiques particulières, au regard de risques considérés comme excessifs. Ainsi, il n'est pas exclu que l'objectif d'une rentabilité durable dégagée territoire par territoire puisse inciter même de grandes compagnies à se désengager de l'Outre-mer.

Le marché ultra-marin est en effet complexe à appréhender pour les assureurs. Il peut notamment leur être difficile d'y connaître précisément la nature des risques qu'ils couvrent et donc de les tarifer de façon pertinente. En effet, l'historique des sinistres et les profils de comparaison peuvent être insuffisamment nombreux sur des marchés petits et spécifiques comme ceux d'outre-mer.

Selon les observations de la mission, l'action du bureau central de tarification (BCT¹) ne semble pas en mesure d'apporter une réponse suffisante à cette étroitesse parfois constatée de l'offre.

4- À partir de ces constats, quels leviers d'action proposer ?

- **Il y a, en premier lieu, un effort massif à consentir, dans la durée, pour la promotion de l'assurance.** À cette fin, il serait judicieux de partir des idées reçues sur l'assurance pour développer une pédagogie illustrée, aussi concrète et réaliste que possible, adaptée aux contextes locaux, incarnée par des personnages exposés aux risques identifiés, et faisant apparaître les avantages que présente l'assurance.

Ce travail d'explication n'incombe pas seulement aux professionnels et à la Fédération française de l'assurance (FFA). La mission a pu constater qu'un préfet, un maire, une directrice de centre communal d'action sociale, un président de conseil économique, social et environnemental régional ou un directeur de caisse d'allocations familiales pouvaient spontanément déclarer que la question de l'assurance ne faisait pas jusqu'à présent partie de leurs préoccupations professionnelles. Or **c'est bien un travail partenarial qui s'impose, compte tenu de l'imbrication des intérêts en présence** et de l'expertise que peut apporter, par exemple, la CAF sur le budget des familles aux ressources modestes.

À l'occasion de ses déplacements outre-mer, **la mission a observé que les actions de communication des assureurs n'étaient pas à la hauteur du rattrapage à effectuer dans les taux de couverture.** Les professionnels de l'assurance et de la bancassurance ont donc une action spécifique à conduire, dans le cadre d'un partenariat avec les pouvoirs publics, tant est grand le besoin d'explication, de simplicité, de clarté des clauses contractuelles, et de transparence, s'agissant notamment de la comparabilité des produits proposés, en utilisant aussi les langues les plus volontiers parlées dans la vie quotidienne.

La rédaction d'une charte, sous l'égide de la FFA, rappelant les principes de l'assurance ainsi que les droits et devoirs des assureurs et des assurés, tout aussi utile en métropole qu'outre-mer, et à portée plus générale que les chartes existantes relatives à la responsabilité sociale des entreprises du secteur ou à la médiation de l'assurance, serait de nature à améliorer la nécessaire confiance des assurés et de ceux qui ont vocation à le devenir.

- Certaines assurances sont obligatoires, d'autres non, mais la mission a observé que le caractère obligatoire ne garantissait pas, en tout état de cause, l'effectivité de la souscription. Ainsi, près de 50 % des locataires du parc privé outre-mer ne souscrivent pas à une MRH alors qu'une partie des garanties en sont obligatoires. La mission a constaté que la propension à s'assurer tient davantage au désir de ne pas être privé de l'usage d'un bien, véhicule (ce que les Réunionnais appellent l'« assurance pour la loi » – c'est-à-dire pour éviter des difficultés avec les forces de l'ordre) ou logement locatif (dès lors que les bailleurs procèdent à la vérification régulière que leur permet la loi).

Dès lors, le caractère désormais opérationnel du fichier des véhicules assurés (FVA) créé par la loi du 18 novembre 2016, rendu progressivement accessible aux forces de l'ordre depuis le 1^{er} janvier 2019, lors des contrôles au bord des routes avec interception, mais également aux officiers de police judiciaire du Centre automatisé de constatation des infractions routières (CACIR) du Centre national de traitement de Rennes, permet d'espérer un recul de la non-assurance automobile dans les départements d'outre-mer comme en métropole, du fait en particulier du risque d'immobilisation du véhicule et de suspension, voire d'annulation du permis, encouru en cas de défaut de permis, dans un contexte ultramarin où l'automobile est matériellement nécessaire et socialement valorisée.

¹ Le BCT, organisme paritaire réunissant des assureurs et des assurés, peut être saisi par toute personne assujettie à une obligation d'assurance qui, ayant sollicité la souscription d'un contrat auprès d'une entreprise d'assurance, s'est vu opposer un refus. Le BCT fixe alors le tarif moyennant lequel l'entreprise doit garantir cet assujetti.

En matière d'assurance habitation, la mission a constaté que **l'intervention de « tiers intéressés », les propriétaires en l'occurrence, peut être efficace**. Il est donc plus particulièrement proposé que les bailleurs sociaux soient invités, sous l'égide des organismes fédérateurs, à vérifier chaque année l'assurance habitation et à généraliser la pratique de l'assurance pour le compte d'autrui. Il convient cependant de souligner que les bailleurs sociaux devraient contribuer à la bonne information de leurs locataires en leur présentant clairement les limites de la garantie minimale des risques locatifs et les avantages que présente une assurance multirisques habitation.

Une telle action d'accompagnement prioritairement conduite au bénéfice de nos concitoyens d'outre-mer logés dans le parc social contribuerait à l'efficacité du travail pédagogique d'ensemble.

- Aborder la question de l'assurance individuelle par la nécessité d'une garantie en cas de catastrophe naturelle paraît, outre-mer, de bonne pédagogie. Mais la question de la garantie CatNat est également centrale pour les assureurs qui interviennent outre-mer.

L'outil de réassurance par la caisse centrale de réassurance (CCR), société détenue à 100 % par l'État, offre aux assureurs la possibilité d'une garantie illimitée, à des tarifs plus avantageux que ceux que proposent les réassureurs privés, alors que la garantie de l'État n'a à ce jour été appelée qu'une seule fois². **Depuis la création du régime, la CCR a réassuré ses cédantes, en matière de sinistralité naturelle, à hauteur de 23 Md€ (dont 3 Md€ outre-mer).**

Le système CatNat se situe au point de contact de l'assurance privée et d'une forme particulière de la solidarité nationale organisée par l'État et fondée sur la mutualisation du risque à l'échelle nationale, au bénéfice des assureurs comme des assurés. L'État apparaît donc fondé à exiger des sociétés d'assurance bénéficiaires de cette réassurance une contrepartie, ne serait-ce que dans l'universalité de l'offre d'assurance proposée à nos concitoyens, où qu'ils vivent dans l'espace géographique relevant du régime CatNat.

S'il est juridiquement impossible et économiquement inefficace d'imposer à tout assureur d'être présent dans tout département ou collectivité d'outre-mer, il serait en revanche souhaitable que les coûts spécifiques de la réassurance des sinistres survenus outre-mer fassent l'objet d'une mutualisation au plan national et avec l'ensemble des assureurs, qu'ils interviennent ou non outre-mer.

La mission insiste ainsi pour que toute augmentation du tarif de la réassurance de la CCR, notamment concernant son volet non proportionnel (*stop loss*), liée à des événements naturels outre-mer, pèse indistinctement sur l'ensemble des cédantes de la CCR au plan national, qu'elles interviennent ou non outre-mer – la réciproque étant vraie. Il apparaît en effet qu'après Irma, les tarifs de la réassurance ont pu augmenter de façon plus importante – donc perçue comme punitive – pour les assureurs présents outre-mer.

La logique de mutualisation à l'échelle nationale des risques naturels, qu'ils surviennent outre-mer ou en métropole, doit donc être maintenue et pérennisée. En revanche, l'augmentation du taux de la surprime qui assure le financement du régime CatNat est envisageable pour la mission, sans impact excessif pour nos concitoyens³, afin de faire face à l'augmentation prévisible des catastrophes liées au réchauffement climatique, outre-mer comme en métropole.

² À la suite des tempêtes Lothar et Martin qui ont touché la métropole en décembre 1999.

³ De l'ordre de quelques euros par an seulement sur la prime MRH.

- Il convient simultanément de souligner l'importance de l'action à conduire, outre-mer, sur la prévention des risques. À cet égard, **la mission préconise de déplafonner les ressources du fonds Barnier⁴ et de communiquer auprès des assurés sur son rôle en matière de prévention.** Au-delà, la mission estime qu'il pourrait être davantage tenu compte dans les conditions tarifaires des contrats de MRH des particuliers, comme des assurances dommages des entreprises et des collectivités, des efforts fournis par les assurés en matière de gestion des risques (réduction de la vulnérabilité, entretien, etc.).
- La prévention des risques porte notamment sur la régularité, la qualité et l'implantation hors zone de risque des constructions.

À ce titre, les démarches engagées localement, sous l'égide notamment de l'Agence Qualité Construction (AQC), par les acteurs de la construction en liaison avec les assureurs doivent être encouragées, avec l'objectif de **donner rapidement un tour opérationnel aux réflexions conduites depuis plusieurs années sur la nécessaire reconnaissance des techniques constructives locales et sur la certification des matériaux adaptés aux réalités climatiques d'outre-mer.** Ces démarches visent à aider les assureurs à mieux identifier les risques et à adapter leur offre en conséquence.

- Certains secteurs de la vie économique d'outre-mer, tels que la pêche, l'agriculture, la plaisance ou la construction, font face à une étroitesse de l'offre assurantielle. **La mission propose des pistes spécifiques pour améliorer la couverture par l'assurance de ces secteurs.**

S'agissant des très petites entreprises, la mission a constaté l'efficacité, certes à une échelle encore modeste, de dispositifs d'accompagnement ouvrant aux entrepreneurs le bénéfice d'une micro-assurance adaptée à leurs besoins, à l'instar du micro-crédit.

- Si la mission n'a pas pu vérifier la réalité d'un « aléa moral »⁵ provoqué par l'anticipation d'aides publiques outre-mer, elle a en revanche constaté la confusion que pouvait créer, en situation de crise, l'annonce toujours très fortement médiatisée de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, souvent interprétée par nos concitoyens comme le signal de la mise en œuvre de la solidarité nationale. En outre, l'existence d'un fonds spécifique, le fonds de secours pour l'Outre-mer (Fsom), peut lui-même entretenir à Paris une image déformée des réalités ultra-marines. **La mission recommande ainsi de ne plus mettre en œuvre outre-mer que des outils de droit commun, et donc de supprimer le Fsom.**
- **Des produits innovants peuvent en outre être imaginés pour remédier à l'absence d'offre assurantielle sur certains segments de marché ou en vue de couvrir des publics aujourd'hui éloignés de la pratique assurantielle, outre-mer comme en métropole :** produits simplifiés d'assurance avec des garanties limitées, produits financiers pour couvrir les infrastructures, inassurables dans les dispositifs classiques, produits paramétriques pour les collectivités et les particuliers, etc.

La mission n'entend cependant pas promouvoir tel ou tel produit : elle se borne à présenter certaines solutions techniques, sans occulter les inconvénients qui peuvent s'attacher à chacune d'entre elles, notamment en matière d'équilibre économique pour les assureurs.

*

⁴ Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM).

⁵ Les causes alléguées du phénomène de la non-assurance outre-mer font souvent appel à des données « culturelles », associées à une préférence pour « l'assistanat », à travers la mise en œuvre de la solidarité nationale ou territoriale. C'est la conception qui s'exprime, moins brutalement et avec une allure scientifique, par la référence à la notion d'« aléa moral ». La mission n'a pas été en mesure de donner consistance à ces explications pourtant souvent répétées. En outre, en matière d'assurance, l'aléa moral désigne en général un tout autre phénomène, à savoir la possibilité qu'un assuré augmente délibérément sa prise de risque par rapport à la situation où, en l'absence d'assurance, il aurait à supporter intégralement les conséquences négatives d'un sinistre.

L'assurance, au même titre que la prévention des risques, est d'abord affaire de responsabilité individuelle ou collective. Elle exige à ce titre un travail d'éducation et d'information, la loyauté de la relation contractuelle et la possibilité d'accéder à un coût équitable aux produits d'assurance. Mais elle fait nécessairement appel aussi à la mutualisation du risque au sein, au moins, de l'ensemble national et, s'agissant des catastrophes naturelles, à la solidarité qu'incarne concrètement la CCR. Tels sont les principes de droit commun à mettre en œuvre, dans le cadre de l'action partenariale dont la mission souligne la nécessité, pour le développement de l'assurance outre-mer.

En vue de sa publication, toutes les données confidentielles, notamment de nature commerciale, ont été retirées du présent rapport.

SOMMAIRE

PARTIE I : CONSTATS

1. LE RÉGIME DES ASSURANCES, HYBRIDE, N'EST PAS FAMILIER À DES SOCIÉTÉS ULTRAMARINES TRADITIONNELLEMENT ÉLOIGNÉES DE LA PRATIQUE ASSURANTIELLE, BEAUCOUP PLUS HABITUELLE DÉSORMAIS DANS L'HEXAGONE 2	
1.1. La question de l'assurance dans les différents territoires ultramarins, dont les réalités économiques, sociales, géographiques ou institutionnelles sont très diverses, ne peut être traitée de façon uniforme	2
1.1.1. <i>L'ampleur des défis sociaux, économiques ou migratoires est source, dans certains territoires, de problèmes spécifiques qui peuvent faire de l'assurance une question secondaire.....</i>	2
1.1.2. <i>Dans certains territoires très éloignés des normes de droit nationales, l'assurance aura du mal à prospérer à court terme</i>	4
1.1.3. <i>Si les Outre-mer ont la particularité de présenter une large gamme de risques, notamment naturels, leur situation doit être différenciée</i>	4
1.1.4. <i>Les caractéristiques variées des territoires emportent des conséquences sur la nature des dommages subis</i>	5
1.1.5. <i>Le choc créé par le cyclone Irma peut conduire à transposer les réalités de Saint-Martin dans d'autres territoires ultramarins</i>	6
1.1.6. <i>La spécificité du « problème outre-mer » en matière de sinistralité est à relativiser</i>	7
1.2. Les microsociétés ultramarines, traditionnellement résilientes et autosuffisantes face aux sinistres, n'ont été intégrées que tardivement au projet politique national	8
1.3. Amalgamant initiative privée et solidarité nationale, mêlant garanties facultatives et obligatoires, le régime des assurances associe des logiques hybrides, particulièrement manifestes outre-mer	9
1.3.1. <i>Des assurances obligatoires côtoient des assurances facultatives, sans que la distinction soit toujours évidente</i>	9
1.3.2. <i>Des logiques mixtes entre initiative privée et réassurance publique en matière de catastrophes naturelles, avec mutualisation du risque outre-mer à l'échelle nationale</i>	10
1.4. On constate outre-mer des taux d'assurance inférieurs à ceux de la métropole, tant pour les particuliers, les entreprises que les collectivités.....	13
1.4.1. <i>La couverture des particuliers est bien moindre dans tous les territoires d'outre-mer qu'en métropole.....</i>	13
1.4.2. <i>Le taux d'assurance de dommages aux biens professionnels est inférieur outre-mer</i>	17
1.4.3. <i>Beaucoup de collectivités ultramarines, notamment les communes, pratiquent l'auto-assurance pour une partie de leurs risques.....</i>	19
1.4.4. <i>Au moins aux Antilles, les récents sinistres majeurs pourraient néanmoins avoir suscité une prise de conscience propice au développement du réflexe assurantiel.....</i>	21

2. CONTRAIREMENT À CE QUE L'ON PEUT CONSTATER POUR UNE PARTIE DES ENTREPRISES ET DES COLLECTIVITÉS, LA NON-ASSURANCE DES PARTICULIERS DANS LES OUTRE-MER NE SEMBLE PAS AVANT TOUT LE RÉSULTAT D'UNE INSUFFISANCE DE RESSOURCES.....	21
2.1. S'il n'y a pas de causalité évidente entre niveau de vie et souscription dans les Outre-mer, la dépense d'assurance semble souvent secondaire pour de nombreux ménages	21
2.1.1. <i>S'il existe un lien entre niveau de vie et non-assurance, le facteur économique ne saurait à lui seul expliquer la décision de ne pas assurer son habitation ..</i>	21
2.1.2. <i>Pour de nombreux ménages outre-mer, la dépense d'assurance n'est pas un « réflexe » et apparaît comme une dépense secondaire</i>	24
2.1.3. <i>Plus une personne a été en contact avec la pratique assurantielle dans son environnement immédiat, plus elle est susceptible de s'assurer.....</i>	25
2.2. Le montant des primes, généralement modéré pour l'habitation, n'est pas de nature à expliquer à lui seul la faible demande d'assurance dans les Outre-mer	26
2.2.1. <i>L'assurance multirisque habitation ne paraît pas significativement plus chère outre-mer qu'en métropole, alors que l'assurance automobile est sensiblement plus onéreuse.....</i>	26
2.2.2. <i>La réassurance publique permet en principe une modération des primes d'assurance de dommages aux biens</i>	29
2.2.3. <i>Par conséquent, l'élasticité-prix de la demande d'assurance habitation est très faible outre-mer.....</i>	33
2.3. Les caractéristiques de la plupart des entreprises d'outre-mer, notamment leur fragilité financière, les conduisent plus souvent qu'en métropole à renoncer à s'assurer	34
2.4. Les choix assurantiels des collectivités - les communes notamment - sont souvent dictés outre-mer par la recherche d'économies immédiates.....	35
3. LE MARCHÉ ULTRAMARIN EST PARTICULIÈREMENT COMPLEXE POUR LES ASSUREURS ET L'OFFRE D'ASSURANCE, PARFOIS DIFFICILEMENT LISIBLE, EST RESTREINTE DANS BEAUCOUP DE TERRITOIRES.....	37
3.1. Le marché ultramarin pose des problèmes spécifiques en matière d'économie de l'assurance.....	37
3.1.1. <i>L'asymétrie d'information.....</i>	37
3.1.2. <i>L'assurabilité du risque</i>	38
3.1.3. <i>La tarification du risque</i>	38
3.1.4. <i>La mutualisation et la dispersion du risque</i>	40
3.1.5. <i>La division du risque.....</i>	41
3.2. Le nombre d'acteurs de l'assurance est limité dans tous les territoires d'outre-mer	41
3.3. L'offre d'assurance est limitée voire nulle pour certains secteurs économiques, en raison notamment d'une difficulté technique pour les assureurs à assurer certaines activités	42
3.3.1. <i>L'agriculture et la pêche.....</i>	43
3.3.2. <i>Certains segments de l'industrie touristique.....</i>	44
3.3.3. <i>Le bâtiment et la construction.....</i>	45

3.4. L'action du bureau central de tarification ne semble pas être une réponse satisfaisante à ce défaut d'offre parfois constaté	48
3.5. La complexité objective du fonctionnement de l'assurance, le manque d'information et le déficit de confiance dans les assureurs peuvent expliquer que certains publics restent éloignés de l'assurance	49
4. S'IL EXISTE DES DIFFÉRENCES DE DEGRÉ ENTRE TERRITOIRES, LES CARACTÉRISTIQUES DE L'HABITAT ULTRAMARIN AINSI QUE LES STATUTS D'OCCUPATION DES LOGEMENTS EXPLIQUENT UNE LARGE PART DE L'INSUFFISANTE SOUSCRIPTION DE L'ASSURANCE MULTIRISQUE HABITATION .	51
4.1. Le statut d'occupation des logements peut expliquer une partie de la non-assurance habitation	51
4.1.1. <i>Les propriétaires outre-mer ont beaucoup moins tendance à s'assurer que les locataires.....</i>	<i>51</i>
4.1.2. <i>Si le contrôle de la souscription des locataires par les bailleurs, notamment sociaux, favorise un meilleur taux de couverture, il n'est pas systématique ...</i>	<i>52</i>
4.1.3. <i>La non-assurance habitation est avant tout préoccupante pour les maisons en cas de sinistre majeur.....</i>	<i>52</i>
4.2. L'habitat informel ou auto-construit, présent à divers degrés dans tous les Drom/Com, est en partie inassurable	53
4.3. Les matériaux utilisés et les méthodes de construction outre-mer sont difficilement compatibles avec les produits d'assurance de biens « standard ».....	54
4.4. Les bâtiments construits en zone de risque, nombreux outre-mer, sont souvent inassurables.....	55
4.5. L'occupation originellement illégale de terrains publics et des problèmes d'indivision, courants dans la plupart des territoires ultramarins, posent des problèmes spécifiques	58
5. L'ANTICIPATION D'AIDES PUBLIQUES EN CAS DE SINISTRE NE JOUE QUE MARGINALEMENT DANS LA DÉCISION DE NE PAS S'ASSURER	59
5.1. Les aides publiques versées après un sinistre, diverses et non systématiques, sont très faibles et incomparablement plus limitées qu'une indemnisation assurantielle	59
5.2. La confusion entre CatNat et solidarité nationale/territoriale ne contribue pas à la lisibilité du dispositif pour les populations des Outre-mer	63
5.3. Si les habitants ultramarins sinistrés escomptent la mise en œuvre de la solidarité, il n'est pas démontré que son anticipation explique le non-recours à l'assurance .	63

PARTIE II : PROPOSITIONS

1. PROPOS LIMINAIRES	64
1.1. Il est à plusieurs titres justifié de poursuivre l'objectif d'augmentation du taux de pénétration de l'assurance outre-mer	64
1.1.1. <i>Les acteurs ont le plus souvent un intérêt économique à s'assurer outre-mer.....</i>	<i>64</i>
1.1.2. <i>L'assurance accroît la résilience des personnes et des territoires.....</i>	<i>65</i>
1.2. Des exemples intéressants d'innovations locales	66
1.2.1. <i>La micro-assurance dans des contextes de grande précarité.....</i>	<i>66</i>
1.2.2. <i>La mise en place de formations en courtage en complément de l'offre de formation en assurance.....</i>	<i>68</i>
1.2.3. <i>Réflexions sur l'adaptation des règles constructives aux nécessités locales....</i>	<i>69</i>
2. LES LEVIERS EN MATIÈRE D'ASSURANCE.....	69
2.1. Les leviers à actionner sur la demande	69
2.1.1. <i>Communiquer massivement sur l'intérêt de l'assurance</i>	<i>69</i>
2.1.2. <i>Mobiliser les acteurs en mesure de contribuer à l'augmentation du taux de souscription</i>	<i>70</i>
2.2. Les leviers à actionner sur l'offre.....	71
2.2.1. <i>Accroître la compréhension de l'assurance et la confiance dans les assureurs.....</i>	<i>71</i>
2.2.2. <i>Maintenir absolument la mutualisation nationale permise par le régime CatNat.....</i>	<i>72</i>
2.2.3. <i>Promouvoir l'exigence de solidarité nationale auprès des assureurs.....</i>	<i>74</i>
2.2.4. <i>Améliorer la couverture des secteurs économiques qui peinent à s'assurer ...</i>	<i>76</i>
2.2.5. <i>Élaborer, en direction de publics éloignés de l'assurance, des produits d'assurance de biens adaptés aux besoins spécifiques des Outre-mer</i>	<i>77</i>
2.2.6. <i>Rendre l'assurance incitative à la prévention et à la réduction des risques....</i>	<i>79</i>
2.3. Les leviers à actionner sur le déroulé de la phase post-sinistre majeur	80
2.4. Développer la formation dans le champ de l'assurance.....	81
3. LES LEVIERS EXTRA-ASSURANTIELS AYANT UNE INCIDENCE SUR LE TAUX DE PÉNÉTRATION DE L'ASSURANCE.....	83
3.1. Rénover les dispositifs d'aide publique et les orienter vers la prévention	83
3.2. Développer la sensibilisation au risque	85
3.3. Agir sur l'urbanisme et la construction pour accroître la connaissance du risque, réduire la sinistralité et l'inassurabilité du bâti	86
3.3.1. <i>Adapter les normes constructives et certifier les matériaux locaux.....</i>	<i>86</i>
3.3.2. <i>Limiter les constructions en zone de risque.....</i>	<i>88</i>
3.3.3. <i>Surmonter les problèmes d'indivision ou de propriété du foncier.....</i>	<i>88</i>

Introduction

Par lettre de mission datée du 26 août 2019, le ministre de l'économie et des finances, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et la ministre des Outre-mer ont demandé à l'inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de produire un rapport relatif à la lutte contre le défaut d'assurance dans les départements/régions et collectivités d'outre-mer (Drom/Com).

La mission a été lancée à la suite des cyclones Irma et Maria, dévastateurs, survenus en septembre 2017 dans les Antilles. Le faible taux de pénétration de l'assurance chez les ménages, les entreprises et les collectivités, connu de longue date, est dans ce contexte réapparu de façon spectaculaire, emportant des conséquences négatives sur la capacité de résilience des individus et du territoire.

La mission ne se concentre cependant pas uniquement sur l'assurance des risques naturels majeurs. **Elle considère le sujet dans son ensemble, en intégrant dans le champ de sa réflexion toutes les garanties contre les risques de dommages aux biens (y compris automobiles) et d'engagement de responsabilité civile.** L'assurance-vie, la prévoyance ou la santé, qui ne sont pas considérées comme des assurances dommages, ne sont en revanche pas retenues dans le périmètre de la mission, quelle que soit la cohérence commerciale de l'offre par les assureurs d'une diversité de produits.

Le rapport porte tant sur les particuliers que sur les entreprises et les collectivités. Il traite de l'ensemble des Drom/Com. Si les développements portent majoritairement sur la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, ils abordent également, quoique moins précisément, de réalités territoriales plus spécifiques (Guyane, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna, etc.).

Afin de confronter des analyses quantitatives et entretiens à Paris avec la perception des acteurs sur le terrain, la mission s'est déplacée en Martinique, en Guadeloupe et à Saint-Martin, ainsi qu'à La Réunion et à Mayotte. Le présent rapport vise à :

- ◆ dresser un état des lieux complet et détaillé du phénomène de non-assurance dans les Outre-mer ainsi qu'à en analyser les causes, en les hiérarchisant et en rendant compte notamment des spécificités par territoire, type d'acteurs ou type d'assurance (partie 1). Pour cela, le rapport :
 - présente dans un premier temps la situation des Outre-mer vis-à-vis de l'assurance et rappelle les données disponibles qui caractérisent un défaut de souscription ;
 - rappelle l'importance des caractéristiques du bâti et des statuts d'occupation des logements outre-mer dans le phénomène de sous-assurance ;
 - apprécie ensuite la pertinence de l'explication financière du non-recours à l'assurance par les ménages, les collectivités et les entreprises ;
 - présente les spécificités des marchés ultramarins pour les assureurs et analyse l'étroitesse de l'offre de l'assurance outre-mer ;
 - tempère l'importance de l'anticipation des aides publiques dans la décision des acteurs de ne pas s'assurer ;
- ◆ proposer toutes mesures susceptibles d'augmenter le taux de souscription à l'assurance dans les territoires ultramarins, soit en actionnant des leviers d'offre ou de demande d'assurance, soit en utilisant des outils qui relèvent de domaines extra-assurantiels (partie 2).

PARTIE I : CONSTATS

1. Le régime des assurances, hybride, n'est pas familier à des sociétés ultramarines traditionnellement éloignées de la pratique assurantielle, beaucoup plus habituelle désormais dans l'Hexagone

1.1. La question de l'assurance dans les différents territoires ultramarins, dont les réalités économiques, sociales, géographiques ou institutionnelles sont très diverses, ne peut être traitée de façon uniforme

Des tendances communes peuvent être identifiées, en matière d'assurance et de gestion des risques, entre les différents territoires d'outre-mer. Ce rapport décrira le phénomène de non-assurance des ménages, des entreprises et des collectivités qui est apparu comme partagé dans tous les Outre-mer⁶. En revanche, l'ampleur, les causes et les effets de la non-souscription à l'assurance, ainsi que les leviers à actionner pour y remédier, doivent parfois faire l'objet de développements différenciés selon les territoires. La situation des Outre-mer à l'égard de l'assurance fait ainsi apparaître des différences de degré mais également de nature.

1.1.1. L'ampleur des défis sociaux, économiques ou migratoires est source, dans certains territoires, de problèmes spécifiques qui peuvent faire de l'assurance une question secondaire

Certains territoires - notamment la Guyane, Mayotte et Saint-Martin - concentrent des difficultés lourdes et multiples qui les distinguent, en nature plus qu'en degré, des autres territoires ultramarins et peuvent faire passer la question de l'assurance au second plan.

Ces territoires, différents entre eux, ont en commun de concentrer :

- ◆ des problématiques migratoires⁷ :
 - Mayotte subit depuis plusieurs années une forte pression migratoire : 48 % de ses 256 500 habitants sont étrangers ; 30 % des habitants sont en situation irrégulière ;
 - la Guyane enregistre chaque année plus de 40 % des demandes d'asile reçues outre-mer. La population de nationalité étrangère y représente 35 % de la population. Le nombre de personnes sur des sites d'orpaillage clandestin serait de l'ordre de 5 à 10 000 ;
 - un tiers de la population saint-martinoise est immigrée, pour 4 % en Guadeloupe et 9 % en métropole. Les arrivées massives des années 1980, qui répondaient au besoin de main-d'œuvre (boom immobilier touristique lié aux lois successives de défiscalisation), expliquent la part des immigrés, majoritaires chez les 40-59 ans ;
- ◆ des faiblesses socio-économiques (cf. tableau 11) ;
- ◆ des problématiques d'urbanisme :
 - à Mayotte, où une partie de la population vit dans des bidonvilles, on estime que lors de la départementalisation un tiers des constructions seulement respectaient le code de l'urbanisme⁸ ;
 - en Guyane, 41 % des habitations ont été construites sans autorisation d'urbanisme⁹ ;

⁶ À l'exception notable de Saint-Pierre-et-Miquelon.

⁷ Données du ministère de l'intérieur.

⁸ Rapport sénatorial, 2009, *Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités*.

⁹ Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane.

Rapport

- à Saint-Martin, d'après les informations données à la mission, près de 80 % des constructions ont été réalisées sans permis de construire ou autorisation d'urbanisme ;
- ◆ des problèmes de criminalité¹⁰ :
 - à Mayotte, en 2015, les cambriolages ont touché 23,5 logements sur 1 000 (contre 7 sur 1 000 en métropole) ;
 - avec 42 homicides (en majorité par armes à feu) commis en 2016, la Guyane est le département français le plus exposé, en nombre de meurtres par habitant ;
 - Saint-Martin apparaît comme un territoire hors norme avec soit 3,5 vols à main armée pour 1 000 habitants en 2015 (le taux ne dépasse pas 0,6 pour 1 000 habitants dans les départements métropolitains).
- ◆ des défis en matière d'éducation¹¹ :
 - à Mayotte, parmi les 16-64 ans, 33 % sont illettrés et seuls 63,3 % des enfants de 3 ans sont inscrits à l'école, contre 97 % au niveau national ;
 - en Guyane, 48 % des élèves sont en grave difficulté de lecture (contre 10 % en France métropolitaine) et 33 % d'entre eux sortent sans diplôme du système scolaire ;
 - à Saint-Martin, moins d'un quart des jeunes de 18-24 ans sont scolarisés (contre plus de la moitié en France métropolitaine), avec un déséquilibre très net parmi les immigrés : 70 % d'entre eux ne possèdent aucun diplôme, 80 % chez les Haïtiens.

L'indicateur de développement humain (IDH), qui tient compte du niveau de vie, du niveau d'éducation et de l'espérance de vie à la naissance fait apparaître ces difficultés aiguës (cf. tableau 1), notamment pour Mayotte, la Guyane et la Polynésie française.

Tableau 1 : Indicateur de développement humain (IDH)

Territoire	Valeur	Rang mondial
Guadeloupe	0,822	39
Guyane	0,739	76
Martinique	0,813	41
Mayotte	0,653	104
La Réunion	0,775	54
Nouvelle-Calédonie	0,789	51
Polynésie française	0,737	77
Wallis-et-Futuna	0,763	52
<i>France métropolitaine</i>	<i>0,883</i>	<i>20</i>

Source : Agence française de développement, 2010. L'IDH se fonde sur trois critères : le PIB par habitant, l'espérance de vie à la naissance et le niveau d'éducation des enfants de 17 ans et plus.

Alors que les Outre-mer comptent 4,1 % de la population nationale et 2,3 % du PIB, le marché de l'assurance des dommages et responsabilités outre-mer ne représente que 1,7 % des encaissements totaux du marché national. Des phénomènes de sous-assurance ou de non-assurance¹² significatifs sont donc à l'œuvre outre-mer.

Dans ces sociétés instables qui doivent faire face à des défis immenses, l'assurance dommages semble donc pour l'heure réservée à une part minoritaire de la population (cf. *infra*), voire très minoritaire, instruite, solvable, bancarisée, ayant des biens de valeur à assurer et présentant des risques assurables. Pour le reste de la population la question de l'assurance ne se pose pas.

¹⁰ Données du ministère de l'intérieur.

¹¹ Données du ministère de l'éducation nationale.

¹² La non-assurance désigne l'absence de souscription. La sous-assurance concerne les cas où l'assuré n'a pas souscrit à des garanties suffisantes au regard des risques et des enjeux.

1.1.2. Dans certains territoires très éloignés des normes de droit nationales, l'assurance aura du mal à prospérer à court terme

Promouvoir outre-mer une augmentation du taux de couverture assurantielle des particuliers, entreprises et collectivités suppose qu'un minimum de conditions réglementaires et juridiques soient réunies.

En premier lieu, l'une des conditions théoriques de l'assurabilité d'un risque est sa licéité (cf. encadré 13). Or, dans certains territoires, le très faible respect de la règle de droit¹³, en matière d'urbanisme ou de marchés publics par exemple, ne permet pas un développement serein de l'assurance.

En second lieu, le droit applicable en matière d'assurance n'est pas le même dans tous les territoires. Le droit coutumier dans les territoires du Pacifique, et singulièrement à Wallis-et-Futuna¹⁴, est étranger à la logique assurantielle. La plupart des litiges de la vie quotidienne se résolvent en effet à l'amiable dans le cadre de règles coutumières. Par ailleurs, les statuts de propriété du foncier comme du bâti sont différents, avec des possessions claniques et non individuelles. Enfin, le code territorial de la route du 13 septembre 2011 de Wallis-et-Futuna n'impose pas l'obligation de l'assurance automobile.

1.1.3. Si les Outre-mer ont la particularité de présenter une large gamme de risques, notamment naturels, leur situation doit être différenciée

Les Outre-mer font face à une multiplicité de risques naturels, parfois cumulés, sur des surfaces très réduites. La nature des risques n'est cependant pas la même d'un territoire à l'autre (cf. tableau 2). Les enjeux assurantiels sont donc différents.

Les territoires des Antilles sont ainsi confrontés au risque sismique (territoire classé en niveau 5 du zonage sismique réglementaire, soit le plus fort du territoire français), au risque de tsunami et au risque saisonnier de cyclones tropicaux.

Le risque d'éruptions volcaniques existe en Martinique (la Montagne Pelée) et en Guadeloupe (la Soufrière). La Guadeloupe et la Martinique sont également exposées aux mouvements de terrain et aux crues torrentielles : 15 % de la population guadeloupéenne y serait directement exposée. Si les Îles du Nord sont aussi exposées aux mouvements de terrain et aux inondations, le risque volcanique y est inconnu.

La Guyane, seul territoire ultramarin continental, est, quant à elle, particulièrement exposée aux risques de mouvements de terrain et aux inondations par débordement de cours d'eau. En outre, le littoral guyanais est exposé à l'érosion côtière et aux submersions marines. En revanche, la Guyane n'est pas exposée aux risques sismique, de tsunami et volcanique.

Par ailleurs, les côtes des Antilles et de Guyane sont victimes d'échouages réguliers d'algues sargasses depuis 2011. Il ne s'agit bien sûr pas d'un risque naturel mais ces échouages, qui entraînent indirectement des conséquences économiques assez significatives, sont localement régulièrement mentionnés comme s'il s'agissait d'une catastrophe naturelle.

¹³ Selon l'organisation non-gouvernementale Transparency International en 2017, Saint-Martin et la Polynésie française arrivent très largement en tête des territoires français les plus exposés aux infractions suivantes : prises illégales d'intérêts, détournements de fonds et biens publics, marchés publics illicites et emplois fictifs.

¹⁴ Le statut de 1961 créant le territoire d'outre-mer de Wallis-et-Futuna reconnaît la justice traditionnelle des *lavelua* dans les affaires wallisiennes (gestion du foncier notamment), et confirme le statut de droit particulier dont jouissent les Wallisiens et les Futuniens depuis 1933. D'autre part, les Wallisiens considèrent la justice pénale française comme réservée aux *Papalagi* (Européens, métropolitains), les affaires coutumières étant gérées entre Wallisiens par la royauté locale.

Rapport

Les territoires de l'océan Indien sont exposés à des risques analogues à ceux des Antilles, à l'exception des tsunamis, et avec un risque sismique de moindre degré. Ainsi, l'île de La Réunion présente un risque cyclonique élevé, avec d'importants risques de ruissellement des eaux de pluies en raison du relief escarpé et d'une pluviométrie extrême, l'île enregistrant les records mondiaux pour les durées allant de 12 heures à 15 jours. De plus le risque d'éruption volcanique y est fort (mais habituellement sans risque pour la population), le Piton de la Fournaise étant l'un des volcans les plus actifs du monde.

Mayotte présente des risques d'inondations et de ruissellement dans les ravines, de mouvements de terrain et des risques cycloniques. Si l'île n'est pas directement exposée au risque volcanique, elle est exposée au risque sismique et connaît un épisode très fort de « séismes en essaim », depuis mai 2018, en raison de la naissance d'un volcan sous-marin situé à 50 kilomètres de l'île.

Dans le Pacifique, les différents territoires sont exposés à un risque de tsunami particulièrement élevé en raison de séismes sous-marins liés aux failles géologiques nombreuses, correspondant à une zone volcanique très active, parfois appelée « ceinture de feu du Pacifique ».

La Nouvelle-Calédonie est sujette aux aléas cycloniques, qui ont déjà touché ce territoire à de nombreuses reprises, mais aussi aux risques d'inondations par débordement de rivières.

La Polynésie française est exposée aux dépressions cycloniques et à des mouvements de terrain (dans les îles hautes) liés aux pluies tropicales. La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ne sont pas exposées au risque volcanique. En revanche, les îles de Wallis-et-Futuna, situées sur une plaque tectonique propre à la jonction des plaques tectoniques pacifique et indo-australienne, se distinguent par leur exposition particulière à l'activité tectonique, sismique et volcanique. En outre, ces deux îles sont exposées aux risques cycloniques saisonniers, qui produisent des vagues dévastatrices.

Tous ces territoires connaissent en outre une érosion du trait de côte qui constitue un risque à moyen ou long termes.

Tableau 2 : Présence et intensité des principaux risques naturels dans les territoires ultramarins

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Mayotte	Nouvelle-Calédonie	Polynésie	Wallis-et-Futuna
Cyclonique	Fort	Fort	Nul	Fort	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré
Sismique	Fort	Fort	Nul	Modéré	Fort	Nul	Nul	Fort
Volcanique	Fort	Fort	Nul	Fort	Nul	Nul	Nul	Fort
Tsunami	Fort	Fort	Nul	Modéré	Modéré	Fort	Fort	Fort
Mouvements de terrain	Fort	Fort	Fort	Fort	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré
Inondations	Fort	Fort	Fort	Fort	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré
Sargasses	Fort	Fort	Modéré	Nul	Nul	Nul	Nul	Nul
Érosion du trait de côte	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré

Source : Mission.

1.1.4. Les caractéristiques variées des territoires emportent des conséquences sur la nature des dommages subis

Les caractéristiques géographiques, urbanistiques, démographiques ou constructives des différents territoires emportent des conséquences sur les dommages potentiellement subis pour un même sinistre. **L'exposition des différents territoires tient donc à la fois aux risques encourus et aux dommages potentiels.**

Rapport

À titre d'exemple concernant le risque cyclonique :

- ◆ dans les zones où le bâti est essentiellement léger et traditionnel (couvertures de paille par exemple), le risque humain est limité dans le cas où il existe des zones de refuge. À l'inverse, dans les zones où le bâti est de mauvaise facture et construit avec des matériaux plus lourds, le risque humain est beaucoup plus élevé (tôles mal arrimées qui deviennent des « guillotines » par exemple) ;
- ◆ dans les zones d'aléa fort ou très fort, un bâti de mauvaise facture peut engendrer des risques humains considérables (par exemple, les bidonvilles de Mayotte), alors qu'un bâti plus résistant engendrera des dommages essentiellement matériels (comme à Saint-Martin avec Irma) ;
- ◆ des mesures d'aménagement peuvent aussi avoir une incidence sur les dommages. Ainsi, à La Réunion, l'endiguement des ravines et la construction en arrière des digues pourraient entraîner des dommages, y compris humains, en cas d'événement majeur de submersion, mais protègent les bassins de vie en cas d'événement moyen.

1.1.5. Le choc créé par le cyclone Irma peut conduire à transposer les réalités de Saint-Martin dans d'autres territoires ultramarins

Le cyclone Irma a créé un choc psychologique, tant pour les populations que pour les assureurs présents sur place. Il a à la fois mis en lumière l'ampleur locale du défaut d'assurance et rappelé les enjeux liés au risque cyclonique outre-mer, tant pour les assureurs présents que pour le système de réassurance publique, ainsi que son évolution probable à l'avenir à la faveur des perturbations climatiques¹⁵. À la suite de ce sinistre, des projections ont notamment été réalisées pour évaluer les dégâts potentiels du passage d'un cyclone analogue à Irma dans d'autres territoires ultramarins¹⁶.

La mission considère qu'il ne serait pas pertinent de généraliser les observations faites à Saint-Martin à l'occasion du passage d'Irma, en oubliant la spécificité de cette île et la grande diversité des Outre-mer :

- En premier lieu, comme il vient d'être rappelé, le risque cyclonique est faible en Guyane, à Mayotte et dans certaines îles du Pacifique. L'exemple d'Irma risque de faire oublier l'importance d'autres risques, naturels (séismes, glissements de terrain, etc.) ou non (vol, incendie, etc.).
- En second lieu, l'île de Saint-Martin est plus exposée que d'autres îles aux cyclones notamment à cause de ses terres littorales basses et de son urbanisation dense dans les zones exposées aux risques. Les dommages d'un cyclone équivalent à Irma seraient différents ailleurs (cf. *supra*).
- En troisième lieu, Saint-Martin présente des difficultés particulières (cf. *supra*). Les situations de La Réunion, la Guadeloupe ou la Martinique ne peuvent donc être lues à la seule lumière du cas saint-martinois.
- Enfin, il semble difficile de tirer les conséquences d'Irma pour un territoire comme La Réunion, qui n'a guère en commun avec Saint-Martin que l'insularité, et ne pas le faire pour des territoires régulièrement sinistrés en métropole.

¹⁵ D'après le GIEC, la proportion de cyclones de catégories 4 et 5 pourrait augmenter de 30 % d'ici 2050 Outre-mer. D'après la simulation EuroCordex, la fréquence des cyclones augmenterait de 42 % en Guadeloupe, 7 % en Martinique et 4 % à La Réunion.

¹⁶ D'après la CCR, si Irma était passé sur la Martinique, les dégâts auraient été de l'ordre de 28 Md€, compte tenu du nombre d'habitants concernés.

Rapport

1.1.6. La spécificité du « problème outre-mer » en matière de sinistralité est à relativiser

Au-delà des différences entre les territoires, il apparaît que les Outre-mer ne se distinguent pas nécessairement du reste du territoire national en matière de sinistralité naturelle.

La sinistralité outre-mer est, comme dans l'Hexagone, d'abord liée aux phénomènes d'inondations (par ruissellement, remontée de nappes, coulées de boue), qui sont responsables de près de 60 % des dégâts depuis la création du régime CatNat en 1982 (cf. encadré 1).

La sécheresse (retrait-gonflement des argiles), qui représente en moyenne près de 30 % des dégâts annuels pour l'Hexagone, ne concerne pas quant à elle les Outre-mer.

Une caractéristique des Outre-mer réside plutôt dans la volatilité¹⁷ et l'intensité des risques de catastrophes naturelles qu'ils connaissent, et leur caractère régional, qui compte tenu de l'exiguïté des territoires, apparaît comme généralisé, là où l'Hexagone connaît des phénomènes d'inondations ou de sécheresse réguliers mais limités à une région.

Ainsi, sur les vingt sinistres les plus importants depuis la création du régime CatNat, un seul (certes le plus important, Irma) concerne un territoire ultramarin (cf. tableau 3).

Avant Irma, la part de la sinistralité CatNat des départements d'outre-mer par rapport à la sinistralité CatNat cumulée au plan national était de 4,5 % (sur la période 1995-2016). Les Outre-mer représentant 4,2 % de la population nationale, le poids des sinistres outre-mer par habitant n'était donc pas significativement plus important qu'en métropole. À titre de comparaison, l'Aude représente 0,5 % de la population nationale et 2,5 % de la sinistralité CatNat.

Irma a changé ponctuellement la donne en faisant passer le poids des Outre-mer à 13,3 % de la sinistralité (environ 3 Md€ sur les 23 Md€ de sinistralité cumulée CatNat depuis 1995). Du fait d'une seule catastrophe (Irma), la sinistralité CatNat outre-mer cumulée depuis l'entrée des Outre-mer (1990, à la suite du passage du cyclone Hugo en 1989 en Guadeloupe) dans le régime a donc triplé. Il est difficile cependant d'évaluer la place qui aurait été attribuée au cyclone Hugo dans ces événements s'il y avait été inclus.

Tableau 3 : Sinistralité CatNat par sinistres majeurs

Rang	Exercice	Événement	Coût assuré actualisé (M€)
1	2017	Irma	2 000
2	2003	Sécheresse	1 800
3	2016	Inondations de mai-juin en France	1 090
4	2002	Inondations du Gard	1 080
5	2003	Inondations du Rhône	1 070
6	1990	Sécheresse	1 050
7	2010	Inondations consécutives à la tempête Xynthia	875
8	2011	Sécheresse	840
9	1996	Sécheresse	820
10	2018	Sécheresse	750
11	2017	Sécheresse	750
12	1995	Inondations du Nord	720
13	2010	Inondations du Var	700
14	1998	Sécheresse	690
15	1989	Sécheresse	660 ¹⁸
16	2015	Inondations du Sud-Est	640
17	1997	Sécheresse	570
18	2016	Sécheresse	550
19	1992	Inondations de Vaison-la-Romaine	530

¹⁷ C'est-à-dire l'ampleur des variations interannuelles des risques.

¹⁸ Seul sinistre antérieur à l'intégration des Outre-mer dans le régime Catnat.

Rapport

Rang	Exercice	Événement	Coût assuré actualisé (M€)
20	2005	Sécheresse	500

Source : CCR.

En matière de risques naturels au moins, la situation outre-mer ne saurait donc être systématiquement présentée comme atypique par rapport à celle de la métropole.

1.2. Les microsociétés ultramarines, traditionnellement résilientes et autosuffisantes face aux sinistres, n'ont été intégrées que tardivement au projet politique national

Les territoires d'outre-mer partagent des caractéristiques communes, liées pour la plupart à leur insularité, qui peuvent expliquer que la pratique assurantielle n'y ait historiquement pas trouvé un terreau propice à son développement :

- ◆ **l'isolement géographique.** La plupart des Outre-mer ont été pendant longtemps des sociétés insulaires, qui étaient tenues à l'autosuffisance et à la résilience en cas de sinistres majeurs, notamment naturels et ne pouvaient pas bénéficier de concours extérieurs. La résilience des territoires et des populations était favorisée notamment par des pratiques locales de construction, comme la « case-à-vent »¹⁹ ;
- ◆ **la discontinuité territoriale.** Les départements d'outre-mer, dans le projet politique national engagé en 1947, ont vocation à bénéficier progressivement de l'égalité sociale, de la solidarité nationale, et de l'objectif de la continuité territoriale, notamment juridique et réglementaire avec la métropole ;
- ◆ **l'exiguïté.** Les territoires ultramarins, petits et isolés, ont développé des mécanismes puissants de solidarité locale, amicale ou familiale. Le « koudmen » (coup-de-main) ou culture de l'entraide caractérise toutes les formes de travail collectif autour de la construction de maisons, comme les systèmes d'épargne (« sousou », « tontine ») et les confréries qui ont donné naissance aux mutuelles locales. Ces systèmes apparaissent aujourd'hui concurrents de l'assurance classique ou ralentissent son développement.

En outre, nombre d'ultramarins rencontrés par la mission ont mis en avant la force du fatalisme, lié ou non à une pratique confessionnelle²⁰, avec la conviction pour certains d'être « protégés » par leur foi, ce qui peut être un frein au développement de l'assurance.

En matière de protection des vies humaines, une culture du risque, notamment cyclonique et sismique, existe indéniablement aux Antilles et à La Réunion et continue d'être promue par les autorités²¹. En revanche, la mission constate qu'en matière de protection des biens, donc d'assurance de dommages, cette culture est diversement développée selon les territoires. Or, si la culture de l'autosuffisance et de la résilience au sein d'une communauté peut être concurrente de la logique assurantielle, elle a des limites dans le contexte d'un sinistre généralisé : si tout le monde est sinistré, les logiques de solidarité ne fonctionnent plus.

¹⁹ L'habitat traditionnellement résilient face aux cyclones pouvait impliquer un traitement différencié entre des espaces refuges résistants (la case à vent) et des espaces plus vulnérables et légers.

²⁰ L'influence de l'islam à Mayotte est par exemple très importante.

²¹ Avec, par exemple, des journées *Replik* en Martinique ou *Sismik* en Guadeloupe mais aussi le personnage de Bacoco Saïd à Mayotte <https://www.youtube.com/watch?v=g0U95SuX2UY>, qui incarne les actions de prévention – Bacoco est un grand-père.

Rapport

L'évolution de la pénétration de l'assurance dans les sociétés ultramarines depuis 25 ans (cf. *infra*) semble indiquer que les Outre-mer se trouvent, en matière de couverture du risque, entre deux mondes, dont le premier n'a pas totalement disparu, tandis que le second ne s'est pas encore totalement imposé - les deux extrêmes étant représentés par Mayotte d'une part et par La Réunion d'autre part, malgré un indice de développement humain plus faible à La Réunion qu'aux Antilles.

1.3. Amalgamant initiative privée et solidarité nationale, mêlant garanties facultatives et obligatoires, le régime des assurances associe des logiques hybrides, particulièrement manifestes outre-mer

1.3.1. Des assurances obligatoires côtoient des assurances facultatives, sans que la distinction soit toujours évidente

Le régime des obligations d'assurance est très complexe, peu connu car peu lisible (cf. annexe I). Les seules garanties légalement obligatoires²² sont :

- ◆ la garantie aux tiers pour les véhicules terrestres à moteur (flotte personnelle ou professionnelle) ;
- ◆ la garantie décennale pour la construction ainsi que l'assurance dommages-ouvrage souscrite par le maître d'ouvrage ;
- ◆ la garantie risques locatifs pour les locataires (parc privé ou public) ;
- ◆ la garantie de responsabilité civile pour les propriétaires en copropriété ;
- ◆ des garanties de responsabilité civile spécifiques pour les professions réglementées ;
- ◆ des garanties de responsabilité civile pour les collectivités territoriales dans certains champs de leur intervention (crèches, etc.).

Outre-mer comme en métropole, ces régimes d'obligation sont très mal connus. **En métropole, l'assurance, devenue un automatisme, est ainsi souvent perçue comme obligatoire même quand elle ne l'est pas²³.**

Outre-mer, il apparaît à l'inverse que l'obligation seule ne crée pas nécessairement la souscription (cf. *infra*). Le contrôle, par exemple du gendarme ou du policier, concernant l'assurance automobile de garantie aux tiers, est efficace. L'intervention de tiers, comme les propriétaires vis-à-vis des locataires, est également un levier puissant en faveur de la souscription. À titre d'exemple, l'assurance scolaire qui n'est pas obligatoire légalement est souscrite par près de la moitié des ménages ayant des enfants, outre-mer comme en métropole (cf. tableau 4), alors qu'une partie des garanties qu'elle couvre, notamment de responsabilité civile, sont déjà comprises dans les contrats d'assurance multirisque habitation (MRH) parfois déjà souscrits par ailleurs. Ce taux de souscription s'explique en partie par le fait que les établissements scolaires promeuvent, voire exigent, ce type de couverture. Les assurances santé y sont également très bien distribuées.

²² Les dispositions du code des assurances s'appliquent de la même façon à la France métropolitaine et aux collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

²³ Mais on constate en cas de sinistre une part significative de personnes non assurées – ainsi, les non assurés dans l'Aude représentaient 12% des ménages touchés par les intempéries.

Tableau 4 : Souscription à une assurance scolaire

Département	Taux de souscription à l'assurance scolaire (en %)
Guadeloupe	55,8
Martinique	49,9
Guyane	45,8
Réunion	43,2
Mayotte	2,4
Métropole	51,2

Source : Pôle Science des données de l'IGF²⁴, d'après Budget de famille, Insee. Données 2011. Périmètre : ménages ayant des enfants.

La garantie CatNat est, quant à elle, obligatoire, mais attachée à des assurances qui sont, elles, en partie facultatives. L'article 2 de la loi de 1982, codifié à l'article L. 125-2 du code des assurances, rend en effet obligatoire l'insertion d'une garantie CatNat dans tous les contrats d'assurance de dommages aux biens et pertes d'exploitation. Ainsi, toute personne physique ou morale autre que l'État ayant souscrit un contrat d'assurance garantissant les dommages affectant des biens situés en France²⁵ ainsi que les dommages corporels du fait de véhicules terrestres à moteur est couverte en cas de catastrophe naturelle causant des dommages à ces biens.

À ce manque de clarté des règles s'ajoute le fait que l'obligation légale de s'assurer ne rencontre pas nécessairement une offre adaptée de sociétés d'assurance présentes outre-mer (cf. 3).

1.3.2. Des logiques mixtes entre initiative privée et réassurance publique en matière de catastrophes naturelles, avec mutualisation du risque outre-mer à l'échelle nationale

L'assurance est une activité de service d'initiative privée qui repose sur une relation commerciale entre un assuré et un assureur sur la base d'un contrat prévoyant le versement d'une cotisation (la prime) et la prestation que l'assureur rendra (indemnisation en cas de sinistre).

Cette liberté de marché est encadrée par un régime de garanties obligatoires (cf. *supra*) et par des obligations d'assurer correspondantes pour les assureurs, dont le respect est assuré par le bureau central de tarification (cf. 3.4).

En matière de catastrophes naturelles, en revanche, le système d'indemnisation est hybride et repose sur un partenariat public-privé (cf. encadrés 1 et 2).

Encadré 1 : La garantie catastrophe naturelle

Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, repris dans la Constitution de 1958, consacre le principe de la solidarité et de l'égalité de tous les citoyens devant les charges qui résultent des « calamités nationales »²⁶. À ce titre un dispositif, instauré par la loi du 13 juillet 1982 et codifié par les articles L.125-1 et suivants du code des assurances, organise l'indemnisation des sinistrés dont les biens assurés ont été endommagés par un phénomène naturel d'une intensité anormale. Cette garantie est appelée garantie catastrophe naturelle ou « CatNat ».

²⁴ Créé en 2019, le pôle "Science des données" de l'IGF aide les inspecteurs à compléter leurs observations de terrain par des analyses quantitatives, grâce à un accès à plusieurs bases de référence.

²⁵ La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie sont exclues du champ du régime CatNat.

²⁶ Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « 12. La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ».

Rapport

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi n°82-600 du 13 juillet 1982, codifié à l'alinéa 3 de l'article L.125-1 du code des assurances, « sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens de la présente loi, les dommages matériels directs ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises. »

Initialement cantonné au territoire métropolitain, ce dispositif s'est rapidement élargi aux Outre-mer. La loi n°90-509 du 25 juin 1990 a étendu le régime de garantie contre les catastrophes naturelles aux départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion) et aux collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon. L'ordonnance n°200-352 du 19 avril 2000 a intégré le territoire de Wallis-et-Futuna à cette garantie. En revanche, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française demeurent hors du champ d'application de la loi de 1982 et disposent de leur législation propre.

La procédure d'application du dispositif peut être « ordinaire » ou « accélérée ».

Les particuliers et les entreprises doivent dans un premier temps déclarer leur sinistre auprès de leur assureur et saisir leur mairie afin que celle-ci engage une procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. La préfecture centralise ensuite les différentes demandes communales, qu'elle contrôle, avant de solliciter des rapports d'expertise technique permettant de caractériser l'intensité de la catastrophe²⁷. Rapports techniques à l'appui, une commission interministérielle se prononce sur le caractère naturel et sur l'intensité anormale du phénomène. Les ministres compétents décident ensuite par arrêté interministériel de la reconnaissance des communes en état de catastrophe naturelle ;

Une procédure « accélérée » vise à répondre à un cas d'extrême urgence ou d'événement majeur d'une intensité exceptionnelle.

En 2018, 8 161 demandes communales de reconnaissance de l'état de CatNat ont été instruites pour un taux global de reconnaissance de 77 %. Sur les 8 161 demandes, 4 607 dossiers étaient relatifs à des inondations (avec un taux de reconnaissance de 84 %) et 3 155 dossiers étaient relatifs aux épisodes de sécheresse-réhydratation des sols (avec un taux de reconnaissance de 70 %).

Le coût de l'indemnisation des dommages pris en charge dans le cadre de la seule garantie catastrophe naturelle est évalué entre 1,5 et 1,9 Md€ en 2018 (contre 2,7 à 3 Md€ au titre de l'exercice 2017). Pour la période 1982-2017, le montant des indemnisations, hors automobile, au titre de la garantie CatNat est estimé à 33 Md€.

Si le régime CatNat couvre un grand nombre de périls naturels, certains d'entre eux demeurent exclus du régime.

Périls entrant ou non dans le champ d'application de la loi de 1982

Périls couverts	Périls non-couverts
Les inondations (ruissellement, débordement, remontée de nappe phréatique rupture de barrage) ; les coulées de boue ; les séismes ; les mouvements de terrain (y compris sécheresse) ; les affaissements de terrains dus à des cavités souterraines et à des marnières (sauf mines) ; les raz-de-marée ; les avalanches ; les vents cycloniques de grande ampleur (supérieurs à 145 km/h en moyenne sur 10 minutes ou de 215 km/h en rafales).	Les tempêtes (sauf vents cycloniques de grande ampleur) ; la grêle ; la neige ; le gel.

Source : CCR.

Ce régime est fondé sur un partenariat public-privé, dans le sens où il implique deux conditions. La première est d'ordre public, puisqu'un arrêté de constatation de l'état de CatNat est nécessaire. La seconde est d'ordre privé puisque le bien endommagé doit être couvert par un contrat d'assurance « dommages ».

Source : Ministère de l'intérieur, CCR, Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, loi du 13 juillet 1982, code des assurances.

²⁷ Même dans le cas d'un événement considéré comme exceptionnel – « séismes en essaim » à Mayotte, la préfecture peut faire le choix de ne pas solliciter un arrêté CatNat.

En premier lieu, les assureurs ont une obligation de couverture des personnes assurées en cas de catastrophe naturelle. S'ils disposent d'une autonomie pour organiser l'instruction des dossiers de sinistres et procéder aux expertises et indemnisations, l'obligation de couverture leur interdit d'exclure de la garantie CatNat une partie des biens couverts par le contrat d'assurance dommages²⁸.

En contrepartie de cette obligation de couverture, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles ouvre aux assureurs la possibilité de souscrire une offre de réassurance publique auprès de la Caisse centrale de réassurance (CCR), bénéficiant de la garantie illimitée de l'État (cf. encadré 2).

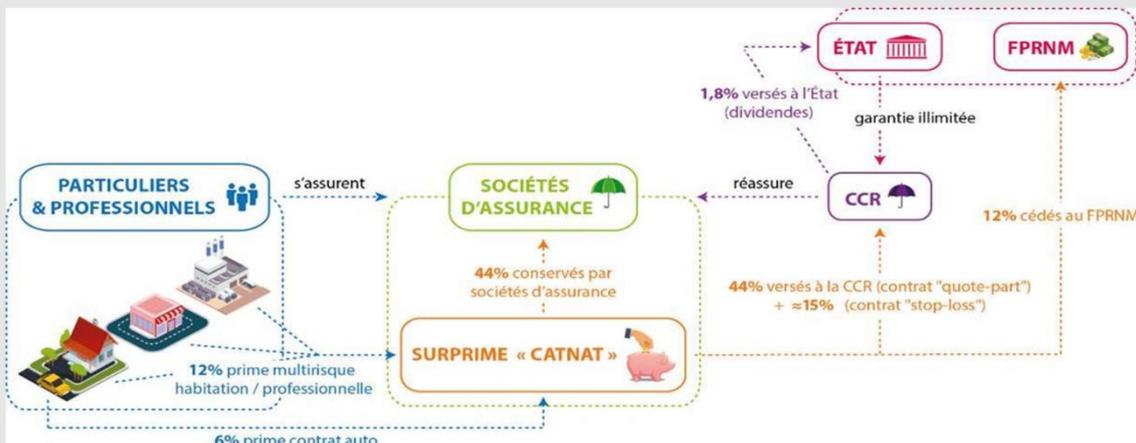
Encadré 2 : La réassurance publique face aux catastrophes naturelles

La Caisse centrale de réassurance (CCR) a été créée en 1946. Elle propose, avec la garantie de l'État, des couvertures illimitées pour des branches spécifiques au marché français, notamment les catastrophes naturelles. La CCR est passée du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) à celui de société anonyme (SA) en 1992, détenue à 100 % par l'État.

La CCR est financée selon le schéma suivant :

- les primes des particuliers et professionnels comprennent obligatoirement une surprime CatNat à hauteur de 12 % pour l'assurance multirisque (habitation ou professionnelle) et de 6 % pour l'assurance dommages automobile ;
- ces surprimes CatNat sont donc perçues par l'assureur qui en conserve 44 %, en cède 12 % pour l'abondement du fonds Barnier et en verse 44 % à la CCR en échange d'un remboursement d'environ 50 % des indemnisations versées en cas de sinistre reconnu CatNat ;
- la CCR verse en outre des dividendes à l'État (1,8 % des surprimes conservées par CCR), qui lui assure une garantie illimitée, appelée seulement une fois jusqu'à présent.

Schéma de fonctionnement de la réassurance publique des catastrophes naturelles



Source : CCR.

Source : CCR, Mission.

²⁸ La circulaire du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles précise ainsi que les dommages causés par des catastrophes naturelles doivent être indemnisés selon les règles prévues par le contrat de base.

Rapport

La réassurance publique permet donc de garantir la solvabilité des assurances et rend possible une mutualisation à l'échelle nationale des risques naturels assurés. Cette mutualisation serait impossible à l'échelle des petits bassins de vie ultramarins, de surcroît exposés à des risques particuliers et récurrents. La sinistralité liée aux catastrophes naturelles se caractérisant par une forte volatilité, et l'exposition aux aléas variant selon les zones géographiques, notamment outre-mer, un mécanisme assurantiel classique ne saurait garantir ces risques pour un prix abordable pour les assurés (cf. *infra*).

1.4. On constate outre-mer des taux d'assurance inférieurs à ceux de la métropole, tant pour les particuliers, les entreprises que les collectivités

Alors que les Outre-mer comptent 4,1 % de la population nationale et 2,3 % du PIB, le marché de l'assurance des dommages et responsabilités outre-mer ne représente que 1,7 % des encaissements totaux du marché national. Des phénomènes de sous-assurance ou de non-assurance²⁹ significatifs sont donc à l'œuvre outre-mer.

1.4.1. La couverture des particuliers est bien moindre dans tous les territoires d'outre-mer qu'en métropole

1.4.1.1. Le taux de souscription de la garantie multirisque habitation est très inférieur à celui qu'on observe en métropole, et ce malgré une amélioration depuis 25 ans

En 2017, en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, le taux de souscription à l'assurance habitation, distribuée habituellement sous la forme d'une multirisque habitation (MRH), est proche de 60 %, contre un taux voisin de 100% dans l'Hexagone (cf. tableau 5).

On constate une plus forte pénétration de l'assurance à La Réunion, avec presque 70 % des ménages assurés pour leur habitation. À Mayotte, seuls 6 % des ménages assurent leur habitation.

Ces résultats ont été obtenus en exploitant la part de leur budget que les ménages déclarent allouer à un contrat d'assurance habitation (enquête Budget de famille de l'Insee). Ils concordent avec les diverses estimations que la mission a pu recueillir sur le terrain de la part des différentes parties prenantes (services de l'État, collectivités, représentants des particuliers, assureurs).

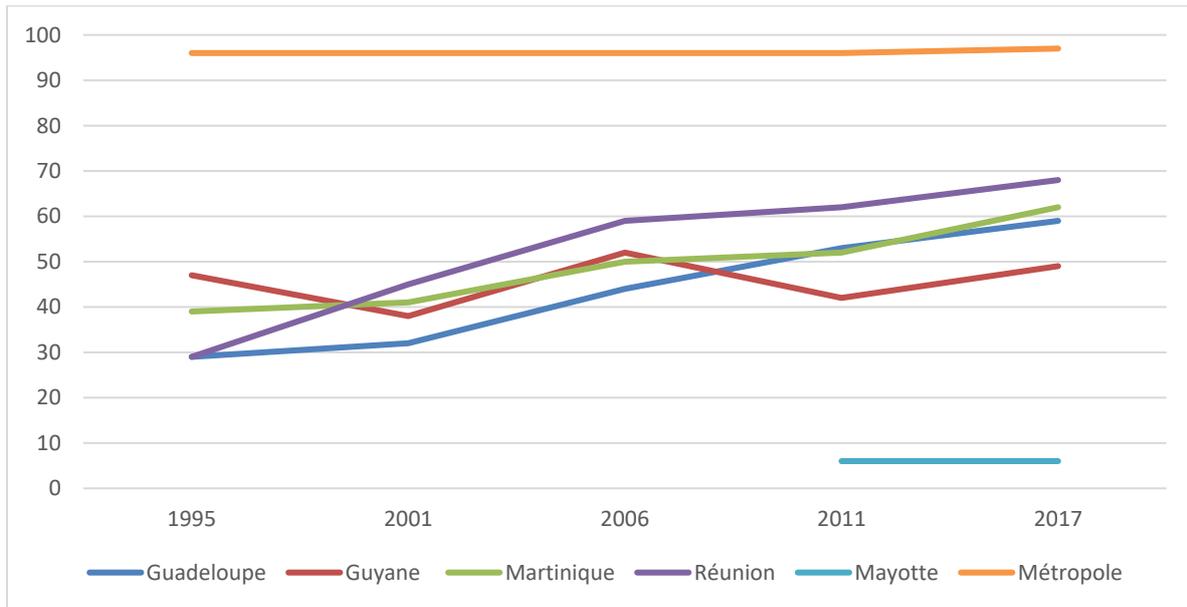
Tableau 5 : Taux de souscription à l'assurance multirisque habitation

En % des ménages	1995	2001	2006	2011	2017
Guadeloupe	29	32	44	53	59
Guyane	47	38	52	42	49
Martinique	39	41	50	52	62
La Réunion	29	45	59	62	68
Mayotte	N.D.	N.D.	N.D.	6	6
Métropole	96	96	96	96	97

Source : Pôle Science des données de l'IGF, d'après Budget de famille, Insee. Sur la résidence principale. L'échantillon pour la France métropolitaine est constitué de 10 342 ménages et l'échantillon Drom est constitué de 5 455 ménages.

²⁹ La non-assurance désigne l'absence de souscription. La sous-assurance concerne les cas où l'assuré n'a pas souscrit des garanties suffisantes au regard des risques et des enjeux.

Graphique 1 : Taux de souscription à l'assurance multirisque habitation (en %)



Source : Pôle Science des données de l'IGF, d'après Budget de famille, Insee. Sur la résidence principale.

Le taux de souscription à l'assurance MRH est en progression continue entre 1995 et 2017 à La Réunion (+ 39 points, soit une hausse moyenne de 1,8 pt par an), en Martinique (+23 pts, +1 pt par an) et en Guadeloupe (+30 pts, +1,5 pt par an). Seule la Guyane affiche un recul de dix points du taux de souscription à l'assurance MRH entre 2006 et 2011, dessinant en 22 ans une trajectoire d'évolution irrégulière et difficilement interprétable.

L'enquête Budget de famille ne couvre pas les collectivités d'outre-mer. En recoupant les analyses qualitatives de plusieurs de ses interlocuteurs, la mission est seulement en mesure d'estimer que le taux de pénétration de l'assurance habitation des particuliers est élevé à Saint-Pierre-et-Miquelon, très faible à Wallis-et-Futuna, et qu'il se situe aux alentours de 50 % en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Alors que les cotisations d'assurance habitation représentent 0,45 % du PIB en métropole, elles ne s'élèvent qu'à 0,32 % du PIB outre-mer³⁰.

Il a été estimé que la moitié des dommages causés par le cyclone Irma en 2017³¹ concernaient des biens assurés (soit 2 Md€ sur 4 Md€ au total). Bien que les dommages aient également touché d'autres types de biens (locaux professionnels, bâtiments publics, véhicules, etc.), on peut donc juger crédible la proportion d'environ 50 % de ménages assurés dans les Antilles.

1.4.1.2. Le marché ultramarin de l'assurance automobile est plus mûr que celui de l'habitation, au moins concernant les garanties obligatoires

Le marché de l'assurance automobile des particuliers dans les Outre-mer est bien plus développé que celui de l'assurance habitation. Les cotisations d'assurance automobile représentent 1,17 % du PIB outre-mer, contre 0,93 % pour la métropole.

Pour La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique, l'écart avec le taux de souscription observé en métropole n'est de l'ordre que de quelques points. Pour Mayotte et la Guyane, il est d'une dizaine de points.

³⁰ Source : Fédération française de l'assurance.

³¹ De 1995 à 2006, les données relatives aux îles du Nord (Saint-Barthélemy et Saint-Martin) sont comprises dans celles de la Guadeloupe.

Rapport

Tableau 6 : Taux de souscription à une assurance automobile (au moins garantie aux tiers)

Département	En % des ménages
Guadeloupe	94
Martinique	94
Guyane	86
La Réunion	96
Mayotte	88
Métropole	97

Source : Pôle Science des données de l'IGF, d'après Budget de famille, Insee. Données 2017. Champ : ménages possédant au moins une voiture. L'échantillon pour la France métropolitaine est constitué de 10 342 ménages et l'échantillon Drom est constitué de 5 455 ménages.

Cependant, l'enquête Budget de famille de l'Insee ne permet pas de distinguer l'assurance automobile obligatoire (garantie aux tiers) et les garanties facultatives (multirisque, avec couverture des dommages aux biens). Le tableau 6 ci-dessus présente donc uniquement le taux de souscription déclaré des ménages à (au moins) un contrat d'assurance automobile : il ne dit pas si toutes les voitures du ménage sont assurées, ni si le contrat souscrit se limite à une garantie aux tiers.

Les données disponibles de l'observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR) semblent confirmer pour les Outre-mer une non-assurance plus importante qu'en métropole sur l'automobile (même pour les garanties obligatoires).

Lors de chaque accident corporel de circulation, la section Trans PV de l'association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA) adresse aux sociétés d'assurance concernées une copie des procès-verbaux (PV) reçus des services de police et de gendarmerie. **On constate, dans les départements d'outre-mer, une part significative de véhicules non assurés parmi les véhicules impliqués dans des accidents corporels de la circulation dont les PV sont remontés** (cf. tableau 7). La Réunion affiche, comme en matière d'habitation, un taux de non-souscription plus faible que les autres départements.

Tableau 7 : Procès-verbaux remontés par Trans PV dans les Drom en 2018 (lors d'un accident corporel) et part des véhicules impliqués non assurés

Département	Nombre de procès-verbaux AGIRA reçus	Nombre de PV affichant une non-assurance d'au moins un véhicule impliqué	Part des PV reçus indiquant la non-assurance d'un véhicule impliqué	Nombre de fiches accidents corporels
Guadeloupe	296	66	22%	341
Martinique	111	25	23%	256
Guyane	142	27	19%	519
Réunion	251	34	14%	621
Mayotte	28	10	36%	281

Source : Trans PV, ONISR.

Le manque de fiabilité du processus de transmission des PV et le très faible nombre de fiches reçues d'outre-mer incite cependant à considérer ces chiffres avec prudence, notamment dans le cas de Mayotte. En outre, on constate que les véhicules non assurés sont plus que les autres impliqués dans des accidents. Ainsi, selon le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), 26 % des conducteurs non assurés n'ont pas de permis valide, 18 % ont un contrôle d'alcoolémie positif et plus de 70 % des véhicules non assurés ont plus de onze ans. Il est cependant précisé que les véhicules assurés impliqués dans un accident corporel avec un véhicule non assuré apparaissent dans les PV faisant apparaître un cas de non-assurance.

Le taux de non-souscription à un contrat de garantie aux tiers automobile, incertain, est donc sensiblement surévalué par ces remontées consécutives à un accident corporel.

Rapport

Au total, les différents assureurs interrogés par la mission ont fait état d'une non-souscription des particuliers ultramarins à l'assurance dommage des véhicules de l'ordre de 15 à 30 %, indiquant qu'une partie des clients choisissaient de n'assurer leur véhicule que pour la garantie aux tiers.

Cette relative maturité du marché de l'assurance automobile des particuliers ultramarins peut s'expliquer par :

- ◆ la connaissance de l'obligation, la crainte du contrôle l'emportant cependant sur la nécessité de se couvrir face à un risque ;
- ◆ la crainte de se voir interdire l'usage de sa voiture en cas de non-assurance, alors que, dans un contexte d'absence de transports alternatifs et d'étalement urbain, la voiture est indispensable ;
- ◆ le choix rationnel, lorsque le véhicule est ancien, de ne souscrire qu'à une simple garantie aux tiers sans couverture des dommages.

Ces explications ont été données à la mission dans tous les départements ultramarins, même dans ceux où le réflexe de l'assurance (cf. *infra*) est moins répandu (Mayotte, Guyane), ainsi que dans les collectivités du Pacifique.

Dans les départements d'outre-mer, la mise en place du fichier des véhicules assurés (FVA, cf. encadré 3) et la possibilité de le consulter progressivement offerte aux forces de l'ordre depuis le 1^{er} janvier 2019 devrait augmenter significativement le taux d'assurance automobile dans les prochaines années.

Encadré 3 : Fichier des véhicules assurés (FVA)

À la suite d'une décision du Comité interministériel de sécurité routière du 2 octobre 2015, la loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle du 18 novembre 2016 a institué la création d'un fichier des véhicules assurés (FVA)³² dont les modalités de constitution et d'alimentation ont été précisées par le décret n° 2018-644 du 20 juillet 2018. Ce fichier a pour objectif de faciliter les contrôles des forces de l'ordre en vue de lutter de manière efficace contre la conduite sans assurance et limiter le recours au Fonds de garantie des assurances obligatoires (FGAO).

Constitué par l'Association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA), le fichier comprend l'immatriculation du véhicule, le nom de l'assureur, le numéro du contrat et sa période de validité.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les données du FVA sont accessibles aux forces de l'ordre afin de leur permettre de détecter plus rapidement et facilement les véhicules non assurés (en responsabilité civile, minimum légal obligatoire) en circulation. En outre, le délit de non assurance automobile est, depuis 2019, vidéo-verbalisable.

Source : Ministère de l'intérieur ; loi de modernisation de la justice au XXI^{ème} siècle.

Il est rappelé qu'outre-mer comme en métropole, le FGAO indemnise les victimes d'accidents mettant en jeu un véhicule non assuré ou un véhicule pour lequel il existe un contrat d'assurance mais dont l'assureur entend invoquer la nullité (cf. encadré 4).

³² Article 35 de la loi de modernisation de la justice au XXI^{ème} siècle.

Encadré 4 : Le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO)

Le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO) a été créé en 1951 afin d'indemniser les victimes d'accidents de la circulation provoqués par des personnes non assurées ou non identifiées. Conformément à l'article L. 421-1 du code des assurances, le FGAO indemnise à la fois les dommages résultant d'atteintes à la personne et les dommages aux biens. Le FGAO est une personne morale de droit privé regroupant les entreprises d'assurance « qui couvrent les risques faisant l'objet d'une assurance obligatoire »³³. Il s'applique en métropole et dans les départements d'outre-mer.

Ce fonds est alimenté par des contributions des entreprises d'assurance, des automobilistes assurés et des responsables d'accidents d'automobiles non bénéficiaires d'une assurance³⁴.

Le FGAO ne se substitue pas à la responsabilité financière des conducteurs non assurés ; ceux-ci ne sont pas indemnisés pour les blessures ou dégâts matériels. En outre, ils doivent rembourser au FGAO la totalité des sommes engagées par ce dernier lors de l'indemnisation des victimes d'accidents. Le cas échéant, dans le cas de sommes très importantes, les conducteurs responsables d'accidents, remboursent sous la forme de mensualités, qui peuvent parfois s'étaler sur une vie.

La loi n° 85-677 du 5 juillet 1985, dite loi Badinter, a par ailleurs élargi le champ d'action du FGAO (article L. 420 1 du code des assurances) :

- indemnisation en cas d'accidents causés par des auteurs inconnus ;
- indemnisation de victimes d'accidents mettant en jeu un véhicule non assuré ou un véhicule pour lequel il existe un contrat d'assurance mais dont l'assureur entend invoquer la nullité ;
- indemnisation en cas de défaillance d'un assureur (après retrait de l'agrément ACPR et liquidation judiciaire de l'entreprise).

Source : code des assurances ; site internet du FGAO.

1.4.2. Le taux d'assurance de dommages aux biens professionnels est inférieur outre-mer

Contrairement à l'assurance des particuliers, il n'existe pas de données consolidées permettant d'apprécier précisément la part de la non-assurance des entreprises outre-mer.

En revanche la comparaison de la contribution des départements d'outre-mer au PIB national et de la part du marché ultramarin d'assurance dommages aux biens professionnels au sein du marché français peut s'interpréter comme le signe d'un déficit de couverture assurantielle des entreprises ultramarines (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Part des Outre-mer dans le PIB et dans le marché français de l'assurance de dommages aux biens professionnels

Part des Outre-mer dans le PIB national	Part du marché ultramarin dans le marché national de l'assurance dommages aux biens professionnels
2,5 %	2,1 %

Source : FFA, chiffres 2017. Périmètre : Drom, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie.

Pour atteindre outre-mer le même le poids dans le PIB qu'en métropole, les cotisations d'assurance dommages aux biens professionnels et agricoles devraient augmenter d'environ 30 M€, soit en moyenne 460 euros par an et par entreprise ultramarine.

³³ Article L. 421-2 du code des assurances.

³⁴ Article L. 421-4.

Rapport

Tableau 9 : Poids des cotisations d'assurance dommages aux biens professionnels et agricoles dans le PIB

Outre-mer	Métropole
0,28 %	0,33 %

Source : FFA, 2017. Périmètre : Drom, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie.

L'écart entre la métropole et les Outre-mer en termes de valeur ajoutée par salarié dépasse 35 % (respectivement 62 et 46 000 d'euros par salarié). À même niveau de productivité, la différence de pénétration de l'assurance professionnelle serait donc encore plus importante.

Le phénomène de non-assurance des entreprises ultramarines recouvre cependant des réalités très diverses :

- ◆ d'après les interlocuteurs de la mission, certaines garanties (cf. encadré 5), comme l'assurance automobile, sont très majoritairement souscrites par les professionnels et les entreprises outre-mer ;
- ◆ les plus grosses entreprises semblent beaucoup moins concernées que les petites par la question de l'assurance insuffisante et bénéficient de tarifs plus avantageux ;
- ◆ certains secteurs d'activité (plaisance, pêche, agriculture, bâtiment) sont particulièrement touchés par la problématique, notamment en raison d'une étroitesse de l'offre dans certains territoires (cf. *infra*).

Enfin, il apparaît que de nombreuses entreprises outre-mer recourent à la sous-assurance, c'est-à-dire qu'elles souscrivent à des garanties qui couvrent insuffisamment leurs risques. Ainsi, ces entreprises sont partiellement assurées mais leur contrat exclut, par exemple, une garantie pour perte d'exploitation ou prévoit une limite contractuelle d'indemnité inférieure à leurs actifs.

Encadré 5 : Les principaux produits d'assurance professionnelle et d'entreprise

Les produits d'assurance les plus courants :

- l'assurance responsabilité civile professionnelle (RC Pro) couvre les dommages causés aux clients ou à des tiers du fait de l'exécution des prestations de l'entreprise ;
- l'assurance responsabilité civile employeur couvre les dommages causés par les collaborateurs ;
- l'assurance responsabilité civile exploitation couvre les dommages qui pourraient être causés aux clients ou à des tiers lors de l'exercice de l'activité de l'entreprise mais en dehors de la réalisation de la prestation elle-même ;
- l'assurance tous risques bureaux est destinée à couvrir les risques liés à l'occupation des bureaux, à savoir notamment les dommages matériels causés aux locaux professionnels et à leur contenu en cas de vol, incendie, dégâts des eaux, bris de glaces, catastrophe naturelle, etc. ainsi que la responsabilité civile de l'occupant, locataire (risques locatifs) comme propriétaire ;
- l'assurance de la flotte automobile de l'entreprise (même régime que pour les particuliers) ;
- l'assurance multirisque professionnelle comprend en plus de ces garanties :
 - la couverture des dommages aux locaux et à leur contenu ;
 - la couverture des bris de machine et les risques informatiques ;
 - la couverture des pertes financières, dont la perte d'exploitation ;
 - la RC Exploitation / RC Employeur ;
 - la RC de l'occupant (en qualité de locataire ou de propriétaire) ;
 - la RC professionnelle ;
 - l'assistance en cas de sinistre ;
 - la protection juridique.

Source : Mission.

Rapport

1.4.3. Beaucoup de collectivités ultramarines, notamment les communes, pratiquent l'auto-assurance pour une partie de leurs risques

Il n'existe pas de données consolidées sur le recours à l'assurance des collectivités territoriales outre-mer. Les communes d'outre-mer affichent cependant, en moyenne, des dépenses d'assurance plus limitées qu'en métropole par rapport à leur budget de fonctionnement (cf. tableau 10), alors même que le prix de certaines garanties est plus élevé outre-mer (notamment sur la construction et l'automobile, cf. *infra*).

Tableau 10 : Part des dépenses d'assurance dans le budget de fonctionnement des communes

Outre-mer	Métropole
0,6 %	0,8 %

Source : direction générale des collectivités locales.

En 2018, les primes multirisque payées par les communes présentent un niveau plus élevé en France métropolitaine (5,9 euros par habitant) qu'outre-mer (5,1 euros par habitant).

En matière d'assurance obligatoire dommages-ouvrage, les niveaux sont très proches entre la France métropolitaine et les Outre-mer (0,4 euros par habitant). Pour les autres primes d'assurance, les niveaux par habitant sont en moyenne plus élevés dans l'Hexagone qu'outre-mer (1,6 € contre 1,2 €).

De nombreuses collectivités ultramarines rencontrées par la mission, surtout des communes, ont effectivement déclaré choisir de ne pas assurer tout ou partie de leurs biens notamment immeubles (cf. encadré 6). La sous-assurance, avec notamment des limitations contractuelles d'indemnité largement inférieures aux actifs assurables de la commune, est également pratiquée.

La collectivité est dans ce cas son propre assureur pour ces risques identifiés et financés par elle-même³⁵ (auto-assurance). Cependant, cette gestion se résume le plus souvent à faire face « au fil de l'eau » aux sinistres, sans véritable politique de provisionnement pour risques, qui n'est ni obligatoire ni encouragée.

Au même titre que les entreprises, les collectivités assurent cependant plus systématiquement leur flotte automobile et souscrivent le plus souvent à une responsabilité civile pour leurs agents.

³⁵ Les services de l'État peuvent également s'auto-assurer. Cette pratique n'est cependant pas systématique.

Rapport

Encadré 6 : Principaux produits d'assurance à destination des collectivités territoriales

Les principales garanties d'assurance pour une collectivité locale, notamment une commune :

- les dommages aux biens, à savoir :
 - les immeubles dont la collectivité est propriétaire, locataire ou occupante, ainsi que ceux mis à la disposition de tiers, avec leurs aménagements ;
 - les équipements techniques et installations diverses, les monuments, le mobilier urbain, les ouvrages d'art et de génie civil ;
 - le contenu (mobilier et matériel, comme le matériel informatique, par exemple) ;
 - les archives et documents ;
 - les monuments historiques, églises, châteaux inscrits ou classés à l'inventaire des monuments historiques ;
 - les bâtiments à caractère industriel, station d'épuration des eaux usées, station de traitement des ordures ménagères, abattoirs, etc.
- la responsabilité civile (RC du fait des biens, RC du fait des décisions administratives, dommages aux tiers) ;
- l'assurance de la flotte automobile en garantie aux tiers et dommages ;
- l'assurance dommages-ouvrage, en tant que maître d'ouvrage pour la construction de bâtiments.

Source : Mission.

Les collectivités choisissent le plus souvent parmi les propositions qui leur sont faites par les assureurs après appel d'offres sur les conseils des courtiers avec lesquels elles déterminent leurs priorités : niveau de primes, franchises, limites contractuelles d'indemnité. Certaines communes sont confrontées à des refus d'offre de certains assureurs (cf. encadré 7).

Encadré 7 : Exemples de mal-assurance de communes ultramarines

La mission a constaté, lors d'entretiens avec des responsables politiques et administratifs de communes, que bon nombre d'entre elles connaissent des situations de mal-assurance, en raison de difficultés financières, ou rencontrent des difficultés à s'assurer :

- une commune en Martinique a déclaré n'avoir à aucun contrat d'assurance en responsabilité civile pour dommages aux tiers et peiner à renouveler le contrat d'assurance de sa flotte automobile ;
- une grande commune en Martinique pratique l'auto-assurance pour la responsabilité civile de ses agents, faute de trouver un assureur à cette fin ;
- une commune en Guadeloupe rencontre des difficultés à s'assurer en assurance dommage aux biens en raison de la vétusté des bâtiments communaux ;
- une grande commune à La Réunion s'assure uniquement en responsabilité civile (dommages aux tiers) et en assurance automobile ; elle pratique l'auto-assurance pour son patrimoine bâti ;
- une commune de La Réunion a fait face à un retrait de son assureur en multirisque dommages aux biens, notifié en août 2019 et prenant effet au 31 décembre 2019. Celui-ci s'est notamment retiré suite à l'acquisition par la commune d'un bien supposé exposé à des risques particuliers. Une seule offre a été soumise dans le cadre de l'appel d'offres, qui émane d'une compagnie d'assurance étrangère via un courtier.

D'autres collectivités rencontrées par la mission connaissent un problème de sous-assurance, notamment lié à des limites d'indemnités contractuelles (LCI) très basses. Celles-ci permettent d'obtenir des contrats avec des primes peu élevées compatibles avec les contraintes budgétaires des entités.

Source : Mission.

Rapport

Il est précisé que les communes ultramarines sont peu nombreuses, en moyenne plus peuplées et plus étendues que les communes métropolitaines : elles comptaient ainsi en moyenne 16 350 habitants en 2016, pour 1 879 en métropole. 83,7 % de la population des Drom vit ainsi dans une commune de plus de 10 000 habitants, à comparer à 48,8 % en métropole. Elles font face à des risques variés et à des enjeux assurables importants alors qu'elles sont financièrement fragiles (cf. 2.4)

1.4.4. Au moins aux Antilles, les récents sinistres majeurs pourraient néanmoins avoir suscité une prise de conscience propice au développement du réflexe assurantiel

D'après de nombreux interlocuteurs de la mission, le cyclone Hugo (1989) aurait joué un rôle dans le développement du marché de l'assurance en Guadeloupe, expliquant le rattrapage partiel opéré depuis lors (cf. *supra*).

De la même manière, les cyclones récents aux Antilles (Irma et Maria) ont, selon certains assureurs sur place, pu créer une dynamique de souscription à l'assurance. Le même phénomène existe à Mayotte depuis le début des épisodes récents de secousses sismiques.

À l'inverse, l'absence de sinistres majeurs et généralisés peut faire reculer la culture du risque et la perception de l'intérêt de l'assurance. Ainsi, à La Réunion, aucun cyclone majeur n'a touché l'île depuis Dina en 2002. À Mayotte, où plus de la moitié des habitants ont moins de 20 ans, la mémoire des cyclones, dont les derniers datent du début des années 1980, est largement effacée.

Le réflexe de l'assurance est parfois passager. Les assureurs, aux Antilles comme à La Réunion, observent ainsi une augmentation des demandes de souscription lors d'alertes cycloniques sans reconduction l'année suivante.

Les chocs psychologiques créés par les sinistres majeurs peuvent cependant également augmenter la réticence des assureurs à couvrir des risques difficilement assurables (cf. *infra*).

2. Contrairement à ce que l'on peut constater pour une partie des entreprises et des collectivités, la non-assurance des particuliers dans les Outre-mer ne semble pas avant tout le résultat d'une insuffisance de ressources

2.1. S'il n'y a pas de causalité évidente entre niveau de vie et souscription dans les Outre-mer, la dépense d'assurance semble souvent secondaire pour de nombreux ménages

2.1.1. S'il existe un lien entre niveau de vie et non-assurance, le facteur économique ne saurait à lui seul expliquer la décision de ne pas assurer son habitation

Le taux de pauvreté (par rapport au revenu médian national) est deux fois plus élevé en Martinique et en Guadeloupe que dans l'Hexagone, trois fois plus élevé à La Réunion³⁶ (cf. tableau 11). La Guyane et Mayotte, pour lesquelles les données sont incomplètes, présentent des taux de pauvreté bien plus importants encore. À titre de comparaison, le département hexagonal présentant le plus fort taux de pauvreté est la Seine-Saint-Denis avec 29 %.

³⁶ Ce taux de pauvreté prend comme référence le revenu médian en métropole et ne dit rien sur les revenus informels.

Rapport

La problématique de la « vie chère » outre-mer est à mettre au regard de cette précarité monétaire : les écarts de prix avec la métropole s'échelonnent de + 7% à + 12%. En outre, le taux de chômage outre-mer, qui touche en outre préférentiellement les jeunes, est deux à trois fois plus élevé qu'en métropole et les inégalités de revenus y sont plus marquées³⁷ (cf. tableau 11).

En 2011, dans les départements ultramarins hors Mayotte, le niveau de vie moyen³⁸ était inférieur de 40 % à celui de la métropole.

Tableau 11 : Pauvreté, chômage, inégalités et niveau des prix (Drom et métropole)

Département	Taux de pauvreté national en 2014 (%)	Taux de pauvreté local en 2014 (%)	Taux de chômage en 2018 (%)	Inégalités Indice de Gini (2011)	Écart des prix par rapport à la métropole en 2015 (indice de Fischer, en %)
Réunion	42	N.D.	24	0,39	+7,1
Martinique	32	21	18	0,41	+12,3
Guadeloupe	33	19	23	0,42	+12,5
Guyane	N.D.	44	19	0,42	+11,6
Mayotte	84	N.D.	35	0,49	+6,9
Métropole	14	-	9	0,29	Réf

Source : Mission, d'après Insee et ledom. Note de lecture : Une personne (ou un ménage) est considérée comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, qui est fixé à 60 % du niveau de vie médian national ou local. En 2014, le seuil de pauvreté national, calculé hors revenus financiers imputés, est de 983 euros par mois par unité de consommation. Les données de l'Insee sont incomplètes en matière de taux de pauvreté. Le coefficient de Gini vaut 0 pour une répartition parfaitement égalitaire et 1 pour répartition totalement inégalitaire (tous les revenus détenus par une seule personne). L'indice de Fischer permet de tenir compte de l'adaptation des habitudes de consommation en cas de changement de territoire d'un ménage.

La situation socio-économique de ménages outre-mer est donc plus souvent dégradée qu'en métropole. La question est de savoir si cette précarité monétaire explique une partie du non-recours à l'assurance, notamment pour l'habitation.

Il existe outre-mer une corrélation entre le niveau de vie d'un ménage et la probabilité qu'il s'assure (cf. graphique 2). En métropole, le taux de souscription à l'assurance habitation est supérieur à 80 % pour tous les déciles de revenus et supérieur à 90 % à partir du deuxième décile. À La Réunion, en Martinique et en Guadeloupe, on constate que le taux de souscription moyen parmi les ménages du premier décile de revenus est de 25 % à 30 %, alors qu'il est supérieur à 90 % pour les ménages du dernier décile. À Mayotte, seuls les plus aisés ont tendance à s'assurer davantage : le taux de souscription est proche de zéro pour les huit premiers déciles. La mission a également montré une nette corrélation entre niveau de vie et souscription à l'assurance (cf. graphique 2).

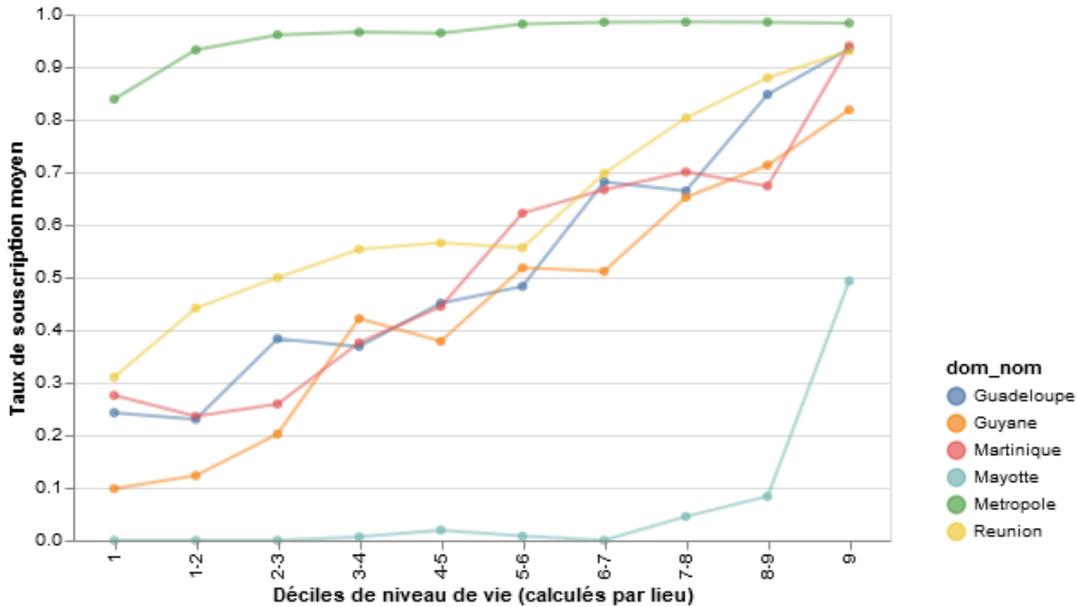
La mission a pu confirmer, en exploitant la base Budget de famille de l'Insee que la probabilité qu'un ménage soit assuré à la MRH augmente significativement, toutes choses égales par ailleurs, lorsque son niveau de vie augmente³⁹.

³⁷ D'après l'Insee, ces différences avec la métropole s'expliquent en partie par des différences dans les structures démographiques, une moindre qualification des emplois et un taux d'emploi plus faible outre-mer. Mais elles sont aussi liées à des spécificités propres aux départements d'outre-mer : retraites et revenus du patrimoine plus faibles, plus grande part des petites, très petites et moyennes entreprises, spécificités du marché du travail. D'après la dernière étude Insee datant de 2008, les inégalités de revenus sont également très importantes en Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna.

³⁸ Niveau de vie = revenu disponible/unité de consommation.

³⁹ Cf. l'annexe II relative à la méthodologie utilisée par le pôle science des données de l'IGF pour produire les modélisations présentées dans le rapport. Les écarts-types y sont notamment présentés.

Graphique 2 : Taux de souscription à une assurance habitation selon le niveau de vie



Source : Pôle Science des données de l'IGF, d'après Budget de famille, Insee. Données 2011. Les déciles sont appréciés localement.

Cependant, cette corrélation ne peut être interprétée comme une causalité. De nombreux facteurs d'explication de tel ou tel comportement face à l'assurance peuvent être « dissimulés » par le niveau de vie : valeur des biens mobiliers et immobiliers assurables, niveau d'éducation et de connaissance du principe de l'assurance, capacité à se projeter dans l'avenir, résidence antérieure en métropole ou à l'étranger, bancarisation, etc. Une étude a ainsi montré que les ménages les plus aisés achètent des maisons à plus forte valeur et s'exposent ainsi à des pertes plus lourdes en cas de sinistre, ce qui augmente le besoin de couverture du risque⁴⁰. Il n'est donc pas démontré que l'augmentation des revenus des personnes non assurées serait, à elle seule, de nature à les faire souscrire à un contrat d'assurance.

Il apparaît par ailleurs que la probabilité que les personnes seules (et les familles monoparentales), qui sont surreprésentées dans les catégories sociales les plus pauvres, soient assurées est significativement plus faible, toutes choses égales par ailleurs, que celle des couples avec ou sans enfants (cf. annexe 2).

À une échelle plus large, les écarts de niveau de vie entre territoires ne semblent pas suffire à expliquer les différences de taux de souscription dans les différents Drom (cf. tableau 12). Ainsi, le niveau de vie à La Réunion est inférieur à ceux de la Guadeloupe et de la Martinique, mais le taux de souscription à la MRH y est significativement supérieur.

Tableau 12 : Niveau de vie médian et taux de souscription dans la Drom (2011)

Département	Niveau de vie médian (en €)	Taux de souscription à l'assurance habitation (en %)
Réunion	11 900	60
Martinique	12 800	50
Guadeloupe	12 400	44
Guyane	12 000	52
Mayotte	4 000	6

Source : Pôle Science des données de l'IGF, d'après Budget de famille, Insee. Données 2011. Chiffres arrondis à la centaine d'euros.

⁴⁰ Céline Grislain-Letrémy, *Natural disasters : exposure and underinsurance*, 2017, GENES ADRES.

Rapport

Une façon d'approcher le lien entre ressources du ménage et souscription à l'assurance est de calculer le poids budgétaire que représenterait l'assurance, si elle était souscrite, pour les ménages actuellement non assurés (cf. tableau 13). Le revenu disponible moyen des assurés est deux fois plus élevé que celui des non assurés. Les primes d'assurance proposées aux personnes non assurées si elles devaient s'assurer seraient en moyenne légèrement plus faibles que celles que paient les personnes déjà assurées. Au total, **alors que le poids budgétaire de l'assurance pour les assurés ultramarins, en 2006, est de 1,4 %, il serait de 2,1 % pour les non assurés s'ils décidaient de s'assurer (et de 2,6 % pour le dernier quartile).**

Tableau 13 : Poids dans le budget du ménage de l'assurance outre-mer pour les assurés et les non assurés (2006)

	Moyenne	Premier quartile	Médiane	Dernier quartile
Ménages non assurés				
Prime (en €)	230	186	235	273
Revenu annuel disponible (en €)	15 735	7 756	13 032	20 236
Poids budgétaire de l'assurance (en %)	2,1	1,2	1,7	2,6
Ménages assurés				
Prime (en €)	254	118	180	300
Revenu annuel disponible (en €)	30 217	13 974	25 056	40 222
Poids budgétaire de l'assurance (en %)	1,4	0,5	0,8	1,4

Source : Grislain-Letrémy, 2014, cf. supra.

À l'exception de la tranche la plus précaire de la population pour laquelle une diminution même minime du reste à vivre n'est pas supportable et qui comprend une part importante des ménages non assurés, le manque de ressources des ménages n'apparaît pas comme une explication suffisante de la non-souscription à l'assurance.

2.1.2. Pour de nombreux ménages outre-mer, la dépense d'assurance n'est pas un « réflexe » et apparaît comme une dépense secondaire

Si le frein économique ne saurait expliquer à lui tout seul le phénomène de sous-souscription à l'assurance outre-mer, la précarité monétaire peut créer des effets de priorisation des dépenses. Le revenu disponible étant très contraint pour une large part des ménages, la dépense d'assurance peut passer après d'autres postes perçus comme plus prioritaires (loyer, nourriture, énergie, téléphonie, etc.). Le défaut d'assurance n'a, en outre, pas d'effet immédiat, contrairement au non-paiement d'autres charges.

En outre, de nombreux interlocuteurs ont expliqué à la mission que les ménages pouvaient être amenés à faire une évaluation personnelle du rapport coût/avantage de s'assurer. **La dépense d'assurance étant certaine et le risque aléatoire, de nombreux ménages renoncent à s'assurer après avoir effectué un calcul rationnel, même s'il est le plus souvent erroné (cf. infra).** De ce point de vue, l'assurance paraît toujours « trop chère » par rapport à l'incertitude et à l'abstraction du risque qu'elle couvre. Beaucoup d'interlocuteurs ont confié à la mission ne pas en « voir l'intérêt ».

Il en résulte dans les Outre-mer, à des degrés très divers, **un faible développement du « réflexe » ou de « l'automatisme » de l'assurance, sans doute alimenté par divers facteurs :**

- ◆ dans les départements de l'océan Indien où aucun cyclone majeur n'a eu lieu depuis plusieurs années, la perception du risque serait aujourd'hui moins présente qu'aux Antilles ;
- ◆ pour de nombreux ménages, la valeur de l'habitation est jugée trop faible pour mériter d'être couverte par une assurance ;

Rapport

- ◆ une « préférence pour le présent », associée à un certain fatalisme d'une partie de la population a été avancée par de nombreux interlocuteurs pour expliquer la non-souscription ;
- ◆ la confiance dans la résilience des personnes et des territoires en cas de sinistre, notamment par la solidarité familiale ou entre voisins, est présente dans de nombreux cas (cf. *supra*) ;
- ◆ les croyances, notamment à Mayotte ou dans une partie des Antilles, peuvent constituer un système d'assurance « concurrent » (cf. *supra*) ;
- ◆ la perception d'une grande complexité des contrats d'assurance et d'une incapacité à les comprendre peut éloigner certains publics fragiles de la souscription (cf. *infra*) ;
- ◆ la non-connaissance du fonctionnement de l'assurance (fixation du prix, garanties, franchises, exclusions), et donc de son utilité, a souvent été avancée par les interlocuteurs de la mission comme un frein majeur à la souscription (cf. *infra*).

2.1.3. Plus une personne a été en contact avec la pratique assurantielle dans son environnement immédiat, plus elle est susceptible de s'assurer

Le faible « réflexe » de l'assurance est moins manifeste pour les habitants des Outre-mer qui ont évolué dans un environnement où l'assurance était familière et ont pu observer son fonctionnement concret.

Le lien entre lieu de naissance et taux de souscription à l'assurance donne une indication de ce phénomène. On constate qu'un habitant d'outre-mer a, toutes choses égales par ailleurs (y compris le niveau de revenu) et par rapport aux personnes nées outre-mer, une probabilité plus forte d'être assuré s'il est né en métropole⁴¹. Ce résultat montre que le fait d'avoir grandi dans un lieu où la grande majorité des personnes sont assurées augmente la probabilité d'être soi-même assuré. À l'opposé, les personnes nées à l'étranger et vivant outre-mer viennent la plupart du temps de pays limitrophes où l'assurance est peu développée (Madagascar, Comores, Haïti, Suriname, Brésil, etc.).

De la même manière, il a été démontré outre-mer qu'une personne a significativement plus de chance de s'assurer, toutes choses égales par ailleurs, si ses voisins sont assurés⁴².

La mission a en effet constaté l'importance du bouche-à-oreille et de la perception immédiate de l'efficacité de l'assurance dans la décision des ménages de souscrire à un contrat. Ainsi, les assureurs observent régulièrement des vagues de souscription dans le voisinage d'une habitation sinistrée qui était assurée et dont les occupants ont été indemnisés.

⁴¹ D'après l'étude de Lucie Calvet et Céline Grislain-Letrémy, 2011, qui s'appuie sur la base « Budget de famille » de l'Insee (données 2006) pour analyser le phénomène de non-souscription à la MRH dans les départements d'outre-mer. Les deux auteurs calculent ainsi un taux de souscription, correspondant à la part des ménages déclarant une dépense d'assurance habitation, puis examinent les causes possibles de cette non-souscription. Le présent rapport reprend une partie des données contenues dans cette étude, et quand cela est possible les actualise.

⁴² « Peer effect », Grislain-Letrémy, 2017.

2.2. Le montant des primes, généralement modéré pour l’habitation, n’est pas de nature à expliquer à lui seul la faible demande d’assurance dans les Outre-mer

2.2.1. L’assurance multirisque habitation ne paraît pas significativement plus chère outre-mer qu’en métropole, alors que l’assurance automobile est sensiblement plus onéreuse

2.2.1.1. Les primes de multirisque habitation pratiquées par les assureurs présents dans les Outre-mer ne sont pas facialement plus élevées qu’en métropole, sauf pour certaines zones particulièrement exposées

Les cotisations d’assurance MRH ne sont pas plus élevées en moyenne outre-mer qu’en métropole. Les prix outre-mer sont très proches de ceux de l’Hexagone pour l’assurance MRH des maisons et moins élevés pour celle des appartements⁴³.

À titre d’exemple, le tableau 14 détaille le montant moyen des primes pratiquées par des assureurs présents à la fois en métropole et outre-mer⁴⁴ pour les deux biens les plus répandus sur le marché de l’assurance MRH outre-mer : un appartement trois pièces et une maison quatre pièces⁴⁵. On constate que les primes sont moins élevées en valeur absolue outre-mer. Cette observation est confortée par l’ensemble des sondages réalisés sur le terrain par la mission.

Cependant, si on rapporte le montant des primes aux sommes assurées, le résultat est différent. Outre-mer comme en métropole, le ratio *prime annuelle/sommes assurées* est de 1,2 % environ pour les appartements⁴⁶ et pour les maisons, de 1 % en métropole et 1,4 % outre-mer. L’assurance MRH sur ces biens est donc relativement plus chère outre-mer. Dans ces valeurs, la part du mobilier et de l’immobilier n’a pas été distinguée.

Tableau 14 : Moyenne des primes et sommes assurées de biens mobiliers, en fonction de la surface, du type d’habitat, et du type d’occupation

Entité	Locataire - Appartement 3 pièces		Propriétaire - Maison 4 pièces	
	Primes	Sommes assurées	Primes	Sommes assurées
Exemple outre-mer 1	129 €	10 423 €	270 €	19 895 €
Exemple outre-mer 2	99 €	10 000 €	238 €	18 400 €
Métropole	207 €	18 000 €	298 €	29 000 €

Source : Mission.

Ces moyennes ne font pas apparaître des tarifs d’assurance MRH parfois très élevés, notamment dans certaines zones où l’historique de sinistres est très lourd ou lorsque l’assureur peine à tarifier le risque (cf. *infra*). La mission a recueilli de nombreux exemples d’assurés payant des primes MRH allant jusqu’à 500 ou 600 € par an pour un bien comparable à ceux décrits *supra*. Ce type de situations n’est cependant pas propre aux outre-mer.

⁴³ L’association de consommateurs UFC-Que Choisir a réalisé pour la mission un comparatif des primes en métropole et Outre-mer. Pour une base 100 correspondant à la métropole, les primes d’assurance MRH sont Outre-mer d’environ 80 pour les appartements et de 100 pour les maisons.

⁴⁴ La mission a constaté que les tarifs pratiqués par les autres assureurs dans les Drom/Com étaient proches de ces valeurs.

⁴⁵ Même si ces critères ne suffisent pas à décrire les biens.

⁴⁶ Données Generali.

Rapport

Dans les Antilles, les montants des primes d'assurance pratiquées dans les îles françaises sont très inférieurs à ceux pratiqués dans les autres îles : la prime d'assurance pour une villa de luxe serait de l'ordre de 1 500 à 3 000 € annuels en France, contre 6 000 à 8 000 USD dans les îles voisines⁴⁷.

2.2.1.2. Les assurances auto sont généralement plus chères outre-mer qu'en métropole

De façon plus manifeste que pour l'habitation, le coût de l'assurance automobile est en moyenne plus élevé outre-mer qu'en métropole. Selon une étude comparative de l'association UFC Que choisir, souscrire à une garantie minimale et obligatoire aux tiers pour une Peugeot 208 serait plus cher de 23 à 46 % par rapport à l'Hexagone selon les DROM (cf. tableau 15).

Tableau 15 : Prix annuel d'une assurance automobile « formule aux tiers » dans les 4 anciens Drom et en France métropolitaine

Contrat RC (5CV)	Tarifs en euros	Ecart en base 100
La Réunion	482 €	123
Martinique	554 €	142
Guadeloupe	572 €	146
Guyane	504 €	129
France métro	391 €	100

Source : devis réalisés à partir des sites d'assurland.com (5 offres) et des sites du Crédit Agricole.

Source : UFC Que-Choisir. Pour une Peugeot 208. Même profil de conducteur. Novembre 2019.

Ce surcoût de l'assurance garantie aux tiers (responsabilité civile) pour l'automobile s'explique selon les assureurs par une « sur-sinistralité » routière outre-mer. En matière de couverture aux tiers, les accidents corporels représentent en effet la plus grosse charge de sinistres pour les assureurs.

D'après l'ONISR, le nombre annuel de personnes tuées par million d'habitants sur la période 2016-2018 est effectivement plus élevé outre-mer qu'en métropole. Alors qu'il est de 52 en métropole, il est de 56 à La Réunion et de 71 en Martinique. Ce taux est de 107 en Polynésie française, 113 en Guadeloupe et 108 en Guyane, soit un niveau supérieur au taux le plus élevé des pays de l'Union européenne (99 en Roumanie en 2017).

La Guadeloupe, Drom le plus touché par la mortalité routière, connaît donc logiquement le coût de la RC automobile le plus élevé outre-mer.

⁴⁷ Source : CCR.

Encadré 8 : Sinistralité routière et assurance automobile en Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie se caractérise par une sinistralité routière élevée. En 2018, 315 accidents corporels ont été recensés en Nouvelle-Calédonie, avec pour conséquence :

- 96 personnes tuées ;
- 724 personnes blessées.

Ainsi, la Nouvelle-Calédonie présente un nombre de 197 tués dans des accidents de la route pour 1 million d'habitants. Ce ratio est supérieur à celui de la métropole (52 tués pour 1 million d'habitants), mais aussi supérieur à des territoires aux caractéristiques plus similaires comme la Nouvelle-Zélande (78) ou l'Australie (46). En outre, le nombre de personnes tuées pour 100 blessés est de 12 pour 100 en Nouvelle-Calédonie, soit supérieur au ratio de la métropole (5 pour 100).

Certaines caractéristiques permettent d'éclairer ces chiffres :

- au cours de la période 2016-2018, la proportion d'accidents impliquant un conducteur alcoolisé (taux d'alcoolémie supérieur ou égal à 0,5g/l de sang) était de 60 % en Nouvelle-Calédonie contre 30 % en métropole ;
- au cours de la période 2015-2017, le pourcentage des personnes tuées ne portant pas de ceinture était de 23 % en métropole contre 73 % en Nouvelle-Calédonie. En 2018, 81,4 % des automobilistes et des usagers de véhicules utilitaires décédés ne portaient pas de ceinture ;
- la mortalité des jeunes de 18 à 24 ans est plus importante en Nouvelle-Calédonie avec un ratio de mortalité, en 2018, de 518 pour 1 million, contre 209 outre-mer et 110 en métropole ;
- en outre, en 2018, en Nouvelle-Calédonie, les accidents mortels impliquaient pour 64,5 % d'entre eux une vitesse excessive ou inadaptée et pour 27,6 % d'entre eux un défaut de permis.

Le code des assurances ne s'applique que partiellement en Nouvelle-Calédonie.

Si le titre II du code des assurances, en particulier son article 211-1 relatif à l'obligation d'assurance, n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie, une délibération du 15 décembre 1966 rend l'assurance automobile obligatoire.⁴⁸ Cette décision dispose, en son article 1^{er} qu' « à l'exception de l'État et du Territoire, toute personne physique ou morale, dont la responsabilité civile peut être engagée en raison des dommages corporels ou matériels causés à des tiers par un véhicule terrestre à moteur [...] doit, pour faire circuler lesdits véhicules, être couverte par une assurance garantissant cette responsabilité ». Ainsi, conformément à l'article 4 de cette décision « l'obligation d'assurance s'applique ; 1°) aux véhicules terrestres à moteur. 2°) à leurs remorques ou semi-remorques ».

En outre, un avant-projet de loi du pays portant modification des livres II et III du code des assurances applicables en Nouvelle-Calédonie (assurance automobile) a donné lieu à un avis du conseil économique, social et environnemental (CESE) de Nouvelle-Calédonie. Il propose un nouveau dispositif d'indemnisation issu de la loi dite Badinter de 1985 et la création d'un équivalent du BCT (qui n'est pas compétent en Nouvelle-Calédonie) afin de faire respecter l'obligation d'assurer. La loi devrait entrer en vigueur au début de l'année 2020.

Source : Délibération n°394 du 15 décembre 1966 ; avis n°19/2019 du CESE de Nouvelle-Calédonie ; Observatoire national interministériel de la sécurité routière.

Au-delà de la sinistralité, le coût élevé outre-mer de l'assurance automobile étendue à d'autres clauses que la garantie aux tiers (tous risques par exemple) peut être expliqué par :

- ◆ le surcoût à l'achat de véhicules neufs⁴⁹, avec une fonction sociale importante de la voiture pouvant expliquer un décalage apparent entre niveau de vie et qualité du parc automobile (cf. *infra*) ;
- ◆ le surcoût des pièces détachées d'automobile outre-mer⁵⁰.

⁴⁸ Délibération n°394 du 15 décembre 1966 prise par l'arrêté n°3042 du 27 décembre 1966 et entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1967.

⁴⁹ Selon l'observatoire des prix de La Réunion en juillet 2018, la différence de prix des véhicules neufs entre La Réunion et la métropole est en moyenne de 7 %.

⁵⁰ Selon l'observatoire des prix de La Réunion en novembre 2014, les prix des pièces détachées automobiles sont en moyenne 2 à 3 fois plus élevés à La Réunion et en Martinique qu'en métropole.

2.2.1.3. Compte tenu du prix élevé des assurances automobile, les particuliers anticipent dans certains cas un coût très élevé des assurances habitation

D'après de nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission, le coût de l'assurance habitation est surestimé par une partie de particuliers ultramarins assurés uniquement pour l'automobile.

Des personnes ayant souscrit à un contrat d'assurance automobile sans assurer leur habitation imaginaient ainsi que le coût de la MRH serait calculé par référence à la valeur du bien assuré. Ainsi, si l'assurance automobile coûte 1 000 € par an et que la valeur de la maison est dix fois supérieure à celle de la voiture, le coût annuel anticipé de la MRH serait d'environ 10 000 €.

Un déficit de connaissance du fonctionnement de l'assurance apparaît ici (cf. *infra*) qui semble fausser la perception du prix chez une partie des clients ultramarins potentiels, expliquant une part de l'auto-éviction du marché de l'assurance habitation.

2.2.2. La réassurance publique permet en principe une modération des primes d'assurance de dommages aux biens

2.2.2.1. Le régime CatNat et la réassurance publique qui y est adossée permettent une forte mutualisation du risque et donc un prix supportable des assurances de dommages aux biens, notamment dans les Outre-mer

Le système français de réassurance publique (cf. 1.3.2) permet une importante mutualisation du risque en matière de catastrophes naturelles. La caisse centrale de réassurance (CCR), qui bénéficie d'une garantie illimitée de l'État en dernier ressort, réassure les compagnies d'assurance à hauteur de la moitié des dommages assurés en-dessous d'un certain seuil (appelé « priorité ») et en totalité au-dessus de ce seuil. Ainsi, pour un sinistre majeur comme le cyclone Irma, la charge de sinistre effectivement supportée par les assureurs a été très inférieure aux 2 Md€ de dommages assurés (de l'ordre de 100 à 200 M€ selon les informations de la mission).

Si cette réassurance publique a un coût pour les compagnies d'assurance (cf. *infra*), elle permet de limiter fortement l'incidence de sinistres majeurs d'origine naturelle sur l'équilibre technique des assureurs (ratio sinistres/primes) et donc, *in fine*, de modérer le prix des assurances de dommages aux biens⁵¹.

Même si, sur longue période, la sinistralité naturelle outre-mer n'est pas nécessairement plus importante que dans certains territoires métropolitains (cf. 1.1.3), on peut considérer que les tarifs des primes d'assurance de dommages aux biens ne correspondent pas à la réalité du risque outre-mer. Dans un système « à l'adresse », de type britannique, où chacun paie une assurance à la hauteur de son risque, les primes seraient incomparablement plus élevées. C'est le cas par exemple dans des pays limitrophes des Antilles et exposés aux mêmes risques naturels (États insulaires des Caraïbes ou Floride⁵²).

Selon la CCR et plusieurs assureurs présents sur le terrain, en l'absence de système de réassurance publique, l'assurance MRH pourrait être jusqu'à dix fois plus chère qu'elle ne l'est aujourd'hui outre-mer.

⁵¹ Les assurances dommages aux biens professionnels, dommages aux biens habitation et dommages aux biens automobiles sont couvertes par le régime CatNat.

⁵² Les assureurs de Saint-Martin ont expliqué à la mission que, si la CCR n'existait pas et s'ils devaient compter sur les réassureurs privés/les fonds propres, la prime de MRH moyenne passerait de 300 € à environ 2 500 €. On se rapprocherait selon eux du marché floridien ou du reste de la Caraïbe.

Rapport

Plus précisément, même si les tarifs appliqués dans les îles des Caraïbes sont très disparates, les taux de primes appliqués apparaissent systématiquement supérieurs à ceux observés dans les Outre-mer français⁵³ :

- ◆ en moyenne environ 4 fois supérieurs pour la couverture des dommages hors CatNat (0,4 % contre 0,1 %) ;
- ◆ en moyenne 30 fois supérieurs pour la couverture des catastrophes naturelles (0,43 % contre 0,012 %).

Le système de réassurance publique ne couvrant pas certaines collectivités d'outre-mer (cf. encadré 9), cette modération tarifaire n'y joue pas.

Encadré 9 : Territoires non couverts par le régime CatNat

Initialement cantonné au territoire métropolitain, le régime « CatNat » a été étendu aux outre-mer par la loi n°90-509 du 25 juin 1990 aux départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion) et aux collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon. Puis l'ordonnance n°200-352 du 19 avril 2000 a intégré le territoire de Wallis-et-Futuna à cette garantie. L'article L. 100-1 du code des assurances précise ainsi que : « pour l'application du présent livre [livre Ier : Le contrat, régissant le régime Cat Nat], les mots : " la France ", les mots : " en France ", et les mots : " territoire de la République française " désignent la France métropolitaine et les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution ainsi que Saint-Barthélemy et Saint-Martin ».

Sont donc exclus du régime CatNat les territoires suivants :

- la Nouvelle-Calédonie ;
- la Polynésie française ;
- les Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF) ;
- (Clipperton).

Source : Constitution du 27 octobre 1946 ; loi du 13 juillet 1982 ; loi n°90-509 du 25 juin 1990 ; ordonnance n°200-352 du 19 avril 2000 ; code des assurances.

2.2.2.2. Après un sinistre majeur comme Irma, on peut craindre une augmentation des primes, notamment expliquée par un durcissement des règles de réassurance, dans l'ensemble des territoires ultramarins, au-delà des seules Antilles

La réassurance publique, notamment la garantie dite « stop loss » (cf. encadré 10) représente un coût pour les assureurs.

⁵³ Source : CCR. Le taux de prime correspond ici au montant des primes rapportées aux valeurs assurées.

Encadré 10 : Les traités de réassurance entre CCR et ses cédantes

Un traité de réassurance est une convention entre un assureur et un réassureur définissant les conditions de cession et d'acceptation des risques faisant l'objet de la convention. Ainsi, le traité de réassurance protège un portefeuille de risques. La réassurance publique de CCR s'articule autour de deux grandes catégories de traités :

- la réassurance proportionnelle (*quote-part*), c'est-à-dire que le réassureur participe à l'indemnisation des sinistres assumés par l'assureur dans une proportion identique à celle des primes qu'il a perçues (dans la limite de la « priorité ») ;
- la réassurance non-proportionnelle (*stop loss*), c'est-à-dire que le réassureur s'engage à participer aux sinistres au-delà du coût assumé par l'assureur (la priorité) et moyennant une prime calculée par le réassureur pour l'ensemble du portefeuille couvert (environ 15 % des surprimes concernées par l'assureur en l'occurrence). Cette souscription garantit aux assureurs que leur charge de sinistres ne dépassera pas 200 % des surprimes CatNat qu'ils auront conservées. Au-delà de ce seuil de sinistralité, la CCR prend en charge 100 % des dommages. Outre-mer, la priorité est en général fixée à 3 200 % des primes conservées.

Source : Mission.

La mission constate que des modifications des conditions contractuelles de la réassurance publique, après un sinistre majeur comme Irma ayant provoqué l'intervention de la caisse centrale, peuvent avoir pour conséquence d'augmenter sensiblement le coût de la réassurance pour les assureurs.

Le coût de la réassurance est intégré dans les charges supportées par l'assureur et son augmentation peut dégrader le ratio combiné⁵⁴ de la compagnie, voire à l'extrême le faire passer au-dessus de 100 %, c'est-à-dire grever sa rentabilité sur le marché concerné. Une dégradation durable hypothèque le maintien de l'assureur dans le territoire.

Selon les informations de la mission, le coût du *stop loss* pour les compagnies nationales est de l'ordre de 15 % des surprimes conservées par les assureurs (nettes de la *quote-part*, cf. *supra*). Il apparaît, surtout après Irma, qu'il est sensiblement supérieur pour certains assureurs présents outre-mer, en raison de leur exposition à certains risques climatiques spécifiques. L'écart entre les tarifs de *stop loss* appliqués aux principaux assureurs touchés par Irma et ceux qui ne sont pas présents outre-mer est de deux points en 2019 (contre un point d'écart avant Irma et Maria). La hausse des tarifs *stop loss* (non liée exclusivement à Irma) pour les dix assureurs les plus touchés par Irma représente plusieurs millions d'euros.

Une façon de mesurer l'équilibre financier de l'assureur dans le cadre du régime CatNat est de calculer le ratio entre le résultat net CatNat de la compagnie avant sinistre naturel⁵⁵ et le niveau de priorité du *stop loss* conclu avec la CCR. On estime que ce ratio est proche de 20 % pour la métropole. Des assureurs ont pu montrer à la mission que, pour les marchés outre-mer, il pouvait être très largement inférieur notamment depuis Irma. Ce traitement différencié concernerait également le marché réunionnais.

En outre, certaines entreprises d'assurance font le choix de protéger la rétention du *stop loss*⁵⁶ de la CCR auprès de réassureurs privés. Ce besoin de réassurance privée est accru en cas de déséquilibre entre le résultat net CatNat et la priorité *stop loss*. Le coût de ces couvertures privées a pu mécaniquement augmenter après Irma, mais dans des proportions limitées en raison de la diversification géographique des portefeuilles des réassureurs privés.

⁵⁴ Le rapport entre les indemnités versées et les charges diverses, d'une part, et le montant des primes perçues, d'autre part, est appelé ratio combiné.

⁵⁵ *Résultat net CatNat = surprimes CatNat collectées - [part versée au fonds Barnier 12% + part versée à CCR 44% + coût du stop loss + charges et commissions diverses].*

⁵⁶ C'est-à-dire la charge de sinistre qui n'est pas transférée au réassureur.

Rapport

Au total, les modifications intervenues après Irma dans les conditions de la garantie *stop loss* par la CCR peuvent avoir pour conséquence de déséquilibrer financièrement les assureurs présents outre-mer. Cette pratique ne semble pas de nature à inciter les assureurs à demeurer sur les marchés ultramarins (cf. *infra*). **Elle pourrait également avoir pour conséquence d'augmenter, en bout de chaîne, le coût de l'assurance dommages aux biens pour les assurés.**

Il convient de rappeler néanmoins que le coût de la réassurance reste pour les assureurs très limité dans les territoires ultramarins français par rapport à des territoires étrangers limitrophes (cf. encadré 11).

Encadré 11 : Comparaison des coûts de la réassurance entre les Outre-mer français et les autres îles des Caraïbes

Les réassureurs privés interviennent le plus souvent *via* des traités proportionnels et des traités en excédent de sinistre par événement (*excess of loss*)⁵⁷. En France, la CCR intervient *via* des traités proportionnels et des traités *stop loss* (cf. *supra*). La différence majeure entre réassurance privée et CCR vient donc principalement du type de traité non-proportionnel proposé (*excess of loss vs. stop loss*).

Le réassureur privé intervient uniquement si un événement de grande intensité survient et jusqu'à une certaine limite indiquée dans le traité de réassurance (*excess of loss*).

Le réassureur public intervient en cas de survenance d'un événement de grande intensité mais aussi en cas de survenance d'une succession d'événements pendant l'année pouvant générer une sinistralité importante. Ce type de programme de réassurance est bien plus cher, si le réassureur est privé, que les programmes intervenant par événement. De plus, il n'y a pas de limite aux traités de CCR : on parle de *stop loss* illimité.

La moyenne des taux de prime (définis comme le rapport des primes de réassurance par rapport aux valeurs assurées protégées) des *stop loss* illimités sur les cédantes majeures de CCR exerçant dans les Drom est de 0,026 %. Cette moyenne est de 0,56 % dans les îles des Caraïbes non couvertes par le régime CatNat. En moyenne, **la réassurance privée pour les traités non proportionnels est environ 20 fois plus chère que la réassurance publique de CCR qui offre au surplus une meilleure couverture.**

Source : CCR.

2.2.2.3. Les assureurs présents aux Antilles mettent en œuvre, notamment depuis Irma et Maria, une analyse plus précise et des politiques de souscription plus différenciées selon le risque

Grâce notamment au système public-privé de réassurance, les assurances de dommages aux biens sont globalement peu onéreuses dans les Outre-mer français, comme dans le reste du territoire national⁵⁸. En outre, la logique de l'assurance de dommages aux biens reposant sur la couverture d'un important volume de risques homogènes (cf. 3.1), la politique de souscription des assureurs en matière de MRH notamment peut être qualifiée d'« industrielle ». Les assureurs individualisent donc très peu leurs produits ainsi que les modalités de souscription à leurs contrats classiques d'assurance.

Ainsi, si les assureurs procèdent parfois à une visite de risque avant validation du contrat pour les risques professionnels et d'entreprises, il est très rare qu'ils le fassent pour une assurance habitation, ne serait-ce que pour des raisons de coût. Le plus souvent, ils se bornent à un questionnaire relatif à la nature de la construction envoyé au client.

⁵⁷ À titre d'exemple, Gan Pacifique est couvert par un traité d'excédent de sinistre. Le régime CatNat ne couvre pas le Pacifique.

⁵⁸ Quelques centaines d'euros par an pour la plupart des MRH.

Rapport

Cette faible segmentation du portefeuille entre les « bons » et « mauvais » risques peut conduire à des effets d'anti-sélection (cf. 3.1), c'est-à-dire de conservation dans le portefeuille des risques les plus élevés et de fuite des risques les plus faibles. En revanche, un sinistre majeur est susceptible de révéler la réalité des risques en portefeuille. Plusieurs assureurs présents aux Antilles ont ainsi pris conscience après Irma qu'en bonne part les risques qu'ils assuraient étaient en réalité difficilement assurables.

Après Irma et Maria, des assureurs ont de ce fait revu en partie l'identification des risques naturels aux Antilles, en établissant une cartographie précise (avec points GPS) sur la base notamment de l'historique des sinistres dans chaque zone. Des projets similaires sont à l'étude à La Réunion.

Des contrôles renforcés et une analyse plus précise des risques ont également accompagné la souscription :

- ◆ résiliation à échéance ou après sinistre pour les risques les moins assurables (hôtels ou habitations en zone submersible notamment) ;
- ◆ modulations tarifaires à la hausse pour les biens particulièrement exposés ;
- ◆ saisie des coordonnées GPS et positionnement du risque sur des cartes de submersion et de ruissellement rendus parfois obligatoires aux Antilles pour le traitement des affaires ;
- ◆ contrôle de la nature des constructions et des couvertures des immeubles parfois renforcé avant souscription, le cas échéant refus d'assurer en présence d'éléments de construction ou de couverture non conformes aux exigences techniques ;
- ◆ demande parfois de présentation de titres de propriété et autorisations d'urbanisme avant souscription.

2.2.3. Par conséquent, l'élasticité-prix de la demande d'assurance habitation est très faible outre-mer

L'élasticité-prix de la demande d'assurance habitation dans les Outre-mer français est proche de zéro, alors même qu'elle est très forte dans d'autres pays⁵⁹ pour des contrats d'assurance de l'habitation. Cette faible élasticité s'explique par le coût modéré des primes d'assurance dans les territoires ultramarins français et notamment par la régulation du prix de la couverture des risques naturels (cf. *supra*) même pour des habitations particulièrement exposées.

Sauf exception, les ménages des départements d'outre-mer ne renoncent donc pas à l'assurance habitation en raison de son prix.

⁵⁹ L'élasticité-prix ou l'élasticité-prix de la demande est une mesure de la sensibilité de la demande ou de la consommation d'un bien ou d'un service par rapport à son prix. C'est un indicateur de la réaction de la demande à la suite d'une variation du prix de 1 %. Dans son étude de 2014 déjà citée, Céline Grislain-Letrémy calcule que l'élasticité-prix en Outre-mer est de -1.10^{-3} alors qu'elle a été estimée à -1,08 en Floride ou à -0,86 à New York (Grace, M.F, et al, 2004).

2.3. Les caractéristiques de la plupart des entreprises d'outre-mer, notamment leur fragilité financière, les conduisent plus souvent qu'en métropole à renoncer à s'assurer

Les caractéristiques du tissu économique expliquent en partie la part importante de non-souscription aux assurances professionnelles et d'entreprise. Les entreprises outre-mer ont en effet pour particularités communes :

- ◆ d'être positionnées sur des activités beaucoup moins diversifiées qu'en métropole (cf. tableau 16), en raison notamment de l'étroitesse des marchés locaux ;
- ◆ d'être plus petites, avec en moyenne 3 ou 4 salariés par entreprise (contre plus de 6 en métropole). Une grande part des entreprises ultramarines n'emploient aucun salarié. Seules un tiers des entreprises à La Réunion et un quart de celles de Martinique emploient au moins un salarié, alors que c'est le cas de 45 % des TPE en métropole. À Mayotte, la part de TPE dépasse 90 %, avec une prépondérance de petits commerces sans salariés. En outre, un tiers de la valeur ajoutée outre-mer est le fait d'entreprises de moins de 10 salariés, soit deux fois plus qu'en métropole (cf. tableau 16) ;
- ◆ d'être moins pérennes qu'en métropole. Selon l'Insee, la part des entreprises ayant été créées puis radiées entre 2000 et 2008 est de 47 % dans les départements d'outre-mer, pour 40 % en métropole. On estime en outre que 65 % des entreprises outre-mer sont des entreprises récemment créées (moins de 5 ans) contre 48 % en métropole. À La Réunion, par exemple, à peine une entreprise sur trois a au moins dix ans d'ancienneté ;
- ◆ de devoir supporter des coûts intermédiaires plus importants. Le coût des matières premières et les rotations plus longues des stocks expliquent que le poids des consommations intermédiaires dans le chiffre d'affaires est très supérieur à celui qu'on observe en métropole, notamment pour les taxis (+ 16%), les boulangeries (+ 15%) ou les entreprises de maçonnerie (+ 12%).

Tableau 16 : Classement des quatre départements d'outre-mer (hors Mayotte) suivant différents indicateurs de tissu des entreprises

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	France entière
Diversification des activités					
Rang (sur 100)	70	67	97	50	
Indice a	418	420	303	450	643
Concentration des parts de marché					
Rang (sur 100)	62	42	5	89	
Indice b	0,450	0,472	0,550	0,404	0,313
Densité des entreprises					
Rang (sur 100)	44	32	100	86	
Indice c	36	40	20	28	37
Taille moyenne des entreprises					
Rang (sur 100)	78	90	81	59	
Indice d	3,5	3,2	3,4	4,5	6,2
Poids des entreprises de moins de 10 salariés					
Rang (sur 100)	29	32	21	45	
Indice e	35%	34%	37%	31%	18%

Lecture : a : nombre d'activités représentées (au niveau des classes de la NAF 2003), b : moyenne arithmétique dans chaque département des indices de Herfindal de la concentration du chiffre d'affaires des entreprises calculés par classe d'activité (NAF2003), c : nombre d'entreprises pour 1 000 habitants, d : nombre moyen de salariés par entreprise (y compris les entreprises sans salarié) ; e : part des entreprises de moins de 10 salariés dans la VA totale.

Champ : ensemble des entreprises du périmètre de l'étude (cf. encadré 2).

Source : calculs des auteurs à partir de la base de données Ficus (Insee).

Source : Antoine Dreyer et Bertrand Savoye, une analyse comparative des entreprises des Drom et de la métropole, 2012.

Au total, **les entreprises ultramarines sont donc plus petites et plus fragiles que celles de métropole**. L'étroitesse de leur surface financière explique une partie du non-recours à l'assurance. Pour les entreprises sans salariés, très majoritaires, les arbitrages au sein des dépenses opérés par l'entrepreneur, au détriment de l'assurance, peuvent ressembler à des comportements constatés chez les particuliers, manifestant parfois un manque de compétences en gestion⁶⁰. En outre, s'assurer est une démarche qui s'inscrit dans le temps et suppose un pari sur la pérennité de l'entreprise.

Dans le secteur du bâtiment, les déconvenues liées aux garanties décennales vendues par des compagnies en libre prestation de service (cf. *infra*) peuvent s'expliquer en partie par un appât de la prime d'assurance à bas coût. Le phénomène serait analogue au choix de l'assurance automobile au tiers : on souscrit pour être en règle parce que l'attestation est exigée dans les procédures de commande publique, qui constituent l'essentiel de l'activité.

En outre, comme chez les particuliers, une part importante des chefs d'entreprise d'outre-mer présentent une difficulté de lecture du français. Ce phénomène est particulièrement fort à Mayotte, où 40 % des chefs d'entreprise ne maîtriseraient pas le français.⁶¹ Il est probable qu'il est significatif ailleurs également, notamment à Saint-Martin.

L'identification du risque de l'entreprise et la nécessité de sa couverture par une assurance ne constituent donc pas des évidences pour une partie du public professionnel ultramarin.

En outre, **l'ampleur de l'économie informelle ou non déclarée, notamment dans le commerce de détail et la construction, est un obstacle au développement de l'assurance dans certains territoires**. À Mayotte, 5 300 entreprises du secteur marchand non agricole et non financier, enregistrées à la chambre de commerce et d'industrie, sont inconnues de l'administration fiscale⁶². Ces entreprises informelles, qui représentent deux tiers des entreprises mahoraises, ne sont, de toute évidence, pas assurées. Le faible taux de bancarisation est un frein à la régularisation de ces entreprises. En Guyane, 10 % des emplois ne seraient pas déclarés⁶³, dont une partie dans des entreprises familiales inconnues des services fiscaux et sociaux. À Saint-Martin, le taux de chômage connu de 33% est, selon l'Insee en 2016, probablement très surestimé du fait d'une proportion importante de travail dissimulé.

En revanche, les grandes entreprises outre-mer sont, de l'avis de l'ensemble des interlocuteurs de la mission, assurées de façon satisfaisante, souvent en métropole.

2.4. Les choix assurantiels des collectivités - les communes notamment - sont souvent dictés outre-mer par la recherche d'économies immédiates

Une grande partie des communes ultramarines présentent une situation financière dégradée. En 2018, sur les 129 communes des cinq départements d'outre-mer⁶⁴ :

- ◆ 46 ont des délais de paiement supérieurs à soixante jours (35 %). Les retards de paiement des collectivités concernent d'ailleurs notamment les dépenses d'assurance. Plusieurs assureurs outre-mer ont expliqué à la mission avoir des problèmes récurrents de recouvrement des cotisations dues ;
- ◆ 84 sont inscrites au réseau d'alerte des finances locales (65 %) ;

⁶⁰ Une partie des demandeurs d'emploi créent leur entreprise pour créer leur emploi. Ils ont ainsi une compétence métier mais pas nécessairement d'aptitudes de gestion.

⁶¹ Source : CCI Mayotte.

⁶² Source : Insee et DGOM.

⁶³ D'après le CPER Guyane.

⁶⁴ Les chiffres de cette sous-partie proviennent du rapport sénatorial Cazeneuve/Patient, 2019, relatif à la situation financière des communes d'outre-mer.

Rapport

- ◆ 26 font l'objet d'un plan de redressement (20 %) ;
- ◆ 24 ont vu leur budget arrêté par le préfet (19 %) ;
- ◆ 20 d'entre elles cumulent l'ensemble de ces critères d'alerte (16 %).

Les recettes réelles de fonctionnement des communes outre-mer sont plus importantes qu'en métropole, grâce aux impôts indirects (octroi de mer notamment) mais elles sont, comparativement à la métropole, largement consacrées à couvrir les dépenses de fonctionnement et en particulier les dépenses de personnel. En raison de sureffectifs⁶⁵ et de traitements majorés, les dépenses de personnels représentent 65 % des dépenses réelles de fonctionnement des communes d'outre-mer, contre 55 % en métropole, malgré une proportion très forte de catégories C⁶⁶. Par conséquent, les dépenses d'équipement sont plus faibles qu'en métropole, ce qui se traduit par un taux d'équipement des communes très inférieur à la moyenne nationale, notamment en Martinique.

Dans ce contexte de forte contrainte budgétaire, de nombreuses communes d'outre-mer font donc le choix de ne pas s'assurer ou de ne couvrir qu'une partie seulement de leurs risques et/ou de leurs enjeux.

Encadré 12 : Un SDIS en défaut d'assurance

Lors d'un de ses déplacements, la mission a constaté le défaut d'assurance du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) d'un des DROM.

Cette situation résulte notamment de la précarité financière des communes, dont les arriérés de paiements de leurs cotisations annuelles au SDIS s'élèvent, en cumulé, à plus de la moitié de l'ensemble des cotisations pour une année. Pour certaines d'entre elles, les arriérés remontent à 2011.

La couverture assurantielle partielle est donc le résultat de choix de gestion contraints par des difficultés, devenues structurelles, de trésorerie :

- le SDIS n'a pas souscrit à un contrat d'assurance en responsabilité civile pour son personnel volontaire. En cas d'accident d'un de ses agents volontaires, le SDIS est son propre assureur ;
- il pratique l'auto-assurance pour une partie de ses bâtiments, qui ne sont pas couverts par des contrats d'assurance multirisque :
 - pour partie les bâtiments centraux du SDIS, notamment celui de l'état-major ;
 - les centres d'incendie et de secours (CIS).

Source : Mission.

⁶⁵ Dans 47 communes des Drom, la masse salariale représente plus de 70 % des dépenses de fonctionnement sans qu'aucun lien ne puisse être établi entre la population des communes et le niveau que représente la masse salariale dans leurs dépenses.

⁶⁶ Source Insee-système d'information sur les agents publics au 31 décembre 2017. Les agents de la fonction publique territoriale dans les Drom hors Mayotte représentaient 4,26 % de l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale (métropole et Drom hors Mayotte) et 2,94 % de la population (au lieu de 30 emplois publics pour 1 000 habitants, on en recense entre 41 et 48 en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion, 33 en Guyane).

3. Le marché ultramarin est particulièrement complexe pour les assureurs et l'offre d'assurance, parfois difficilement lisible, est restreinte dans beaucoup de territoires

3.1. Le marché ultramarin pose des problèmes spécifiques en matière d'économie de l'assurance

La théorie économique de l'assurance énumère les difficultés qu'un assureur peut rencontrer sur un marché : la connaissance du risque et de l'assuré, le caractère assurable du risque, la capacité à donner un prix au contrat d'assurance en fonction d'une série de paramètres, la capacité à diluer le risque. Les Outre-mer concentrent à cet égard de nombreuses spécificités pour les assureurs et représentent indéniablement un défi technique.

3.1.1. L'asymétrie d'information

L'asymétrie d'information décrit une situation dans laquelle tous les participants à un marché (en l'occurrence l'assureur et l'assuré) ne disposent pas de la même information. Les assureurs présents outre-mer ont régulièrement expliqué à la mission leur difficulté à connaître avec précision la nature des risques ou le profil exact de la personne assurée⁶⁷.

Quand l'information de l'assuré est plus importante que celle de l'assureur, deux phénomènes peuvent exister :

- ◆ « **l'aléa moral** », c'est-à-dire la possibilité qu'un assuré augmente sa prise de risque par rapport à la situation où il supporterait entièrement les conséquences négatives d'un sinistre. Les assureurs expliquent, par exemple, que certaines collectivités ultramarines confondent contrat d'entretien et contrat d'assurance ;
- ◆ « **l'anti-sélection** », qui s'opère principalement lorsqu'un assureur propose un tarif moins segmenté que ses concurrents. Ainsi, si l'on considère des "risques A" faibles et des "risques B" élevés, l'assureur en question proposera la même prime aux deux types de risque tandis que la concurrence offrira une prime moins élevée aux "risques A" et plus élevée aux "risques B". Les "risques A" seront donc conduits à souscrire à l'offre concurrente moins chère tandis que les "risques B" souscriront à l'offre indifférenciée de l'assureur alors même que leur risque est plus élevé que la prime payée. En cas de sinistre, l'assureur enregistre une balance négative et se voit obligé d'augmenter ses prix, ce qui, peu à peu, peut conduire à l'exclure du marché. Le caractère nécessairement industriel de la politique de souscription de la MRH (du fait de son faible montant) conduit les assureurs à ne pas pouvoir segmenter leur offre et donc à couvrir des risques dont ils évaluent mal l'ampleur. C'est une crainte exprimée à plusieurs reprises à la mission par les assureurs présents outre-mer.

Quand l'information de l'assureur est plus importante que celle de l'assuré, on peut constater à l'inverse des phénomènes d'**écrémage des risques** de la part de l'assureur. Cette situation existe également outre-mer pour des risques que les assureurs ne veulent pas ou plus assurer. Un assureur qui s'appuierait sur une modélisation du risque non publique pourrait ainsi avoir une politique de résiliations ciblées.

Après Irma les assureurs présents à Saint-Martin ont découvert de « mauvais risques » qu'ils assuraient (hôtels ou habitations très exposés par exemple) et ont procédé à une redéfinition de leur politique de souscription (résiliations, modulations tarifaires).

⁶⁷ Notamment dans cas des indivisions ou de possessions collectives de biens dans les collectivités du Pacifique, cf. *infra*.

3.1.2. L'assurabilité du risque

Un risque assurable par une société d'assurance est par nature aléatoire.

L'aléa est le caractère principal de tout contrat d'assurance, et définit donc la notion de risque assurable. L'aléa peut porter sur la survenance ou la non-survenance d'un événement (par exemple le vol), mais aussi sur la date de réalisation d'un événement certain (par exemple en assurance décès ou un risque naturel comme une crue par débordement de rivière).

Le risque doit être suffisamment courant pour pouvoir calculer sa probabilité, sans être trop courant, au point d'être quasi certain, car alors il ne pourrait être couvert qu'à un tarif prohibitif.

En matière d'assurance dommage aux biens outre-mer, certains risques apparaissent inassurables car leur réalisation n'est pas aléatoire mais certaine : construction en zone d'aléa fort, bâti mal construit et peu résistant⁶⁸.

D'autres critères d'assurabilité existent (cf. encadré), comme la régularité juridique. L'habitat sans droit ni titre, courant dans certains territoires d'outre-mer, est difficilement assurable (cf. *infra*).

Encadré 13 : Le risque assurable

Un risque assurable par une société d'assurance doit être :

- aléatoire ;
- futur = pas de rétroactivité ;
- porter sur un objet licite = non contraire à la loi ;
- involontaire = indépendant de la volonté de l'assuré ;
- réel = le bien assuré doit exister ;
- suffisamment courant pour pouvoir calculer sa probabilité ;
- sans être trop courant, au point d'être quasi certain, car alors il ne pourrait être couvert qu'à un tarif prohibitif.

L'aléa est le caractère principal de tout contrat d'assurance, et définit donc la notion de risque assurable. L'aléa peut porter sur la survenance ou la non-survenance d'un événement (par exemple le vol), mais aussi sur la date de réalisation d'un événement certain (par exemple en assurance décès).

Source : Mission.

3.1.3. La tarification du risque

Les assureurs outre-mer expriment également une difficulté récurrente à tarifier le risque. La prime d'assurance se décompose schématiquement en trois parties.

⁶⁸ Il en va de même en métropole pour des constructions mal chaînées et sans sous-sol en zones de retrait-gonflement des argiles.

Rapport

La prime pure reflète le coût probable de sinistre que représente le risque à assurer. Concrètement, l'assureur va modéliser le risque que représente l'objet en comparant son profil avec l'historique qu'il possède sur d'autres profils similaires. L'évaluation du risque est donc liée à la connaissance historique de risques similaires ou à la capacité de modélisation. **Dans des marchés petits et spécifiques comme ceux des Outre-mer, l'historique des sinistres peut être insuffisant pour certains risques et les profils de comparaison trop peu nombreux**⁶⁹. Dès lors, s'il connaît mal le risque⁷⁰, la fixation du montant de la prime peut être malaisée pour l'assureur. La mission a pu relever des pratiques d'alignement entre concurrents pour remédier à cette difficulté de tarification, chacun se figurant que l'autre sait donner un prix au risque.

Les frais de gestion permettent de couvrir les charges opérationnelles de l'assureur tels que les loyers, les salaires, le coût du système d'information, les frais de distribution (cf. encadré 14).

La marge, enfin, est liée à deux composantes : un chargement de sécurité qui permet à l'assureur de se protéger contre la volatilité résiduelle de la sinistralité et une composante correspondant aux objectifs commerciaux de l'assureur. Un assureur peut accepter des marges négatives dans un premier temps s'il cherche à attirer des clients.

Encadré 14 : Les réseaux de distribution d'assurance outre-mer

Tout contrat d'assurance nécessite la présence d'un assureur et d'un assuré, qui peuvent être mis en relation selon différentes modalités, en faisant appel à :

- un agent général d'assurance, qui exerce une profession libérale et agit en tant que mandataire exclusif d'une compagnie d'assurance (ou de plusieurs compagnies dans des branches différentes). En tant que mandataire, l'agent général représente le ou les assureurs et engage leur responsabilité. L'agent général vend des contrats d'assurance de la compagnie, qui lui verse des commissions sur la vente et la gestion des contrats ;
- un courtier d'assurance, qui a le statut de commerçant indépendant, propriétaire de son portefeuille de clients. Il a un rôle d'intermédiaire entre le client et les compagnies d'assurance, auprès desquelles il représente les assurés ;
- un mandataire d'assurance (MA), qui est une personne physique non salariée ou une personne morale, autre qu'un agent général d'assurance, mandatée par une entreprise d'assurance avec ou sans lien d'exclusivité contractuelle ;
- un mandataire d'intermédiaire d'assurance (MIA), qui est une personne physique ou morale mandatée par un courtier d'assurance, un agent général d'assurance ou un mandataire d'assurance. Il agit dans le cadre d'un mandat écrit conclu avec un intermédiaire afin de présenter, de proposer ou d'aider à la conclusion d'une opération d'assurance.
- des salariés des compagnies d'assurance, qui ont le statut juridique de salariés. Ceux-ci sont les interlocuteurs directs entre la compagnie et l'assuré. Ils conseillent la clientèle et effectuent les opérations commerciales.

Les agents généraux, les courtiers d'assurance, les MA et les MIA doivent être inscrit au registre de l'Organisme pour le registre des intermédiaires en assurances (Orias). Par ailleurs, ces différents emplois exigent des certifications professionnelles en assurance. Ces différentes modalités de contractualisation assurantielle sont présentes dans les Outre-mer.

En 2017, l'Orias comptait environ 900 intermédiaires en assurance immatriculés dans les départements d'outre-mer et dans les collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon. Parmi eux, l'Orias comptait **386 courtiers d'assurance, 94 agents généraux d'assurance, 24 mandataires d'assurance et 413 mandataires d'intermédiaire d'assurance**⁷¹.

⁶⁹ Un assureur a expliqué à la mission qu'une bonne maîtrise du risque sur un portefeuille MRH pouvait être atteinte, dans le cas de la Guadeloupe, avec 100 000 dossiers au moins, le cas échéant en cumulant plusieurs années. Aucun assureur ne dispose d'un tel portefeuille sur place la même année.

⁷⁰ D'après CCR, Outre-mer, le nombre de polices d'assurance correctement géo-localisées est très faible (de l'ordre de 30 % contre 80 % en métropole).

⁷¹ Pour un total de 917, car certains courtiers cumulent le statut de courtier avec celui d'agent général, de mandataire d'assurance ou de mandataire d'intermédiaire d'assurance.

Rapport

Plusieurs compagnies d'assurance disposent de réseaux de distribution dans les Outre-mer :

- la compagnie AXA est présente en Martinique, Guadeloupe, Guyane et à La Réunion, ainsi que dans deux collectivités (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française) et dispose d'un réseau de distribution constitué de 22 agents généraux (17 dans les Drom et 5 dans les Com), 20 bureaux directs (7 dans les Drom et 13 dans les Com) et 19 partenaires en courtage et bancaires (14 dans les Drom et 5 dans les Com) ;
- la compagnie Generali est présente :
 - aux Antilles et en Guyane avec sa filiale GFA Caraïbes dont la part de marché est supérieure à 15 % dans en Martinique, en Guadeloupe et en Guyane. Ses produits sont distribués par l'intermédiaire du réseau GFA Caraïbes (43 % du chiffre d'affaires), de courtiers (41 % du chiffre d'affaires) et d'agents généraux (16 % du chiffre d'affaires) ;
 - à La Réunion et Mayotte avec sa filiale Prudence Créole qui dispose d'un réseau de distribution de 150 points de vente ;
- la compagnie Allianz est présente :
 - aux Antilles et en Guyane, avec 21 points de vente et 36 collaborateurs. La compagnie dispose de 11 % des parts de marché en Guadeloupe, 6 % en Martinique et 11 % Guyane ;
 - à La Réunion et Mayotte, avec 31 points de vente et 26 collaborateurs. La compagnie dispose de 11 % des parts de marché à La Réunion et 30 % Mayotte ;
 - en Nouvelle-Calédonie, avec 7 points de vente et 4 collaborateurs pour un total de 13 % des parts de marché ;
 - en Polynésie française, avec 10 points de vente et 12 collaborateurs pour un total de 17 % des parts de marché.

Enfin, de nombreuses sociétés de bancassurance proposent des contrats d'assurance outre-mer. L'un des acteurs majeurs de la bancassurance est la société Pacifica, filiale du Crédit Agricole et distribuée par le Crédit Agricole et LCL. Cette société est présente en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane et à La Réunion. Elle représente entre 10 % et 15 % des parts de marché de l'assurance multirisque habitation dans ces territoires.

Source : Mission, sites internet de GFA Caraïbes et d'Allianz.

Pour assurer une rentabilité à l'assureur, le ratio combiné doit être inférieur à 100 %. L'augmentation des coûts de la réassurance (cf. *supra*) ou la charge de sinistres exceptionnels peut dégrader ce ratio durant une période donnée. Dans ce contexte qui semble être celui de certains assureurs présents aux Antilles après Irma, une tarification qui prenne en compte le risque est donc fondamentale.

3.1.4. La mutualisation et la dispersion du risque

L'assurance fonctionne sur les principes de mutualisation, de dispersion et de diversification du risque.

La garantie d'indemnisation, indépendante de la durée de cotisation, n'est possible que grâce à la mutualisation des risques et des primes versées par l'ensemble des assurés du portefeuille de l'assureur. L'étroitesse des marchés ultramarins rend pratiquement impossible le développement d'un assureur généraliste qui agirait uniquement localement. Tous les assureurs présents outre-mer (principalement Generali, Allianz, Axa, Groupama et Pacifica) mutualisent leur risque ultramarin avec le reste de leur portefeuille national et international.

En outre, une plus forte sinistralité est de nature à augmenter le montant des cotisations de l'ensemble des assurés du portefeuille. Dans le cas des Outre-mer, les assureurs peuvent en cas de sinistre majeur être tentés d'augmenter le montant des cotisations sur le seul portefeuille ultramarin, créant ainsi un risque d'éviction de certains publics. Grâce notamment au régime CatNat et à la réassurance publique, le niveau de mutualisation du risque est dans une large mesure national.

Rapport

La mutualisation des risques suppose également de réunir dans le portefeuille de l'assureur un grand nombre de risques de même nature, qui ont les mêmes chances de se réaliser et qui occasionneront des dégâts du même ordre en cas de réalisation (**risques homogènes** nécessaires aux calculs actuariels). Les risques outre-mer, s'ils sont perçus par l'assureur comme différents de ceux notamment de la métropole, peuvent être difficiles à intégrer dans une équation de mutualisation.

La **dispersion du risque** permet d'éviter de couvrir des risques qui ont des chances de se réaliser en même temps et au même endroit. La faiblesse du nombre d'acteurs de l'assurance sur certains segments de marché ou dans certains territoires d'outre-mer peut générer des situations où un seul assureur couvre des risques très peu dispersés. C'est par exemple le cas de GFA Caraïbes pour le transport de personnes en Guadeloupe.

Le manque de dispersion du risque peut aussi exister géographiquement, quand un assureur concentre beaucoup de risques au même endroit. Pour s'en prémunir, certains assureurs contrôlent la concentration de leurs engagements, notamment pour les risques d'entreprises, en géo-localisant les biens avant souscription éventuelle. Outre-mer, le nombre limité d'acteurs de l'assurance rend ce type de situations plus fréquent qu'en métropole.

3.1.5. La division du risque

La division des risques consiste, à éviter qu'un sinistre à lui seul puisse menacer l'équilibre technique des assureurs. Il est indéniable que les assureurs craignent la survenance d'un ou de plusieurs sinistres majeurs outre-mer ainsi que leur soutenabilité.

Afin de ne pas supporter tout le risque les assureurs peuvent recourir à deux types de dilution du risque :

- ◆ la coassurance : qui consiste en un partage proportionnel d'un même risque entre plusieurs assureurs. Elle est répandue outre-mer pour les risques des collectivités, dans le cadre d'appels d'offres notamment, mais demeure limitée par la faiblesse du nombre d'acteurs pour certains segments ;
- ◆ la réassurance : une opération par laquelle une société d'assurance (la cédante) s'assure elle-même auprès d'une autre société (le réassureur ou le cessionnaire) pour une partie des risques qu'elle a pris en charge. Les assureurs présents outre-mer bénéficient notamment de la réassurance publique (cf. *supra*), qui explique en partie qu'ils puissent demeurer dans ces territoires.

3.2. Le nombre d'acteurs de l'assurance est limité dans tous les territoires d'outre-mer

Quelques compagnies d'assurance sont présentes sur les marchés ultramarins⁷² :

- ◆ **Generali**, avec ses deux filiales : GFA Caraïbes aux Antilles et Prudence créole dans l'océan Indien. Avec 271 M€ de chiffre d'affaires outre-mer en 2018, Generali concentre près d'un quart des parts de marché IARD⁷³ dans les Drom/Com. Le marché outre-mer représente 2 % environ de l'activité de Generali France, 0,3 % de celle de Generali groupe ;
- ◆ **Groupama**. Avec les caisses régionales GAN Pacifique, GAN Antilles-Guyane et Groupama océan Indien, le réseau mutualiste concentre une part significative des parts de marché outre-mer sur les dommages aux biens. Le Gan Pacifique est leader en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et à Wallis-et-Futuna ;

⁷² La présence de telle ou telle compagnie d'assurance outre-mer est souvent le fruit de rachats successifs d'entités historiquement présentes sur ces marchés, à la faveur d'une concentration des acteurs.

⁷³ Incendies, accidents et risques divers, c'est-à-dire assurance de dommages aux biens.

Rapport

- ◆ **Allianz** est présent dans tous les territoires ultramarins et sur tous les segments de marché IARD (15 % de part de marché IARD outre-mer, 1,5 % du chiffre d'affaires d'Allianz France, 0,2 % du chiffre d'affaires Allianz Monde). À Saint-Martin, Allianz concentre plus de la moitié du marché de dommages aux biens ;
- ◆ **Axa**. Avec 93 M€ (0,9 % du chiffre d'affaires IARD d'Axa France), le groupe concentre une part de marché IARD outre-mer d'environ 9 % pour les particuliers ;
- ◆ les bancassureurs (en forte croissance) ;
- ◆ la SMA BTP pour les assurances constructions ;
- ◆ la SMA CL pour les collectivités ;
- ◆ Nagico, notamment dans les îles du Nord.

Quatre assureurs généralistes se partagent donc 70 % du marché IARD des Outre-mer . En France métropolitaine, une telle part de marché est partagée par onze compagnies d'assurance. Il apparaît également que, pour les principaux assureurs présents sur place, le marché ultramarin représente une part peu significative de leur activité.

Cette concentration du marché de l'assurance des biens et des responsabilités outre-mer emporte plusieurs conséquences :

- ◆ le risque est souvent supporté par seulement un tout petit nombre d'assureurs, de façon disproportionnée sur certains segments de marché spécifiques (automobile aux Antilles pour GFA Caraïbes, hôtellerie à Saint-Martin pour Allianz et Generali, etc.), sans que cette concentration sur segments ne résulte de la technicité de l'assureur (SMA BTP) ou de sa vocation particulière (SMA CL) ;
- ◆ certains assureurs s'estimant trop exposés sur ces marchés où le risque est élevé, concentré et peu dilué, peuvent décider de réduire leur offre. Axa s'est ainsi retiré de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en 1999 et s'est progressivement désengagé du risque entreprises outre-mer avant un retour fin 2018, ainsi que de la plaisance ;
- ◆ l'évolution des conditions de la réassurance après un sinistre majeur peuvent porter uniquement sur les assureurs présents sur les marchés outre-mer (cf. *supra*) ;
- ◆ en l'absence de connaissance suffisante du risque (cf. *supra*) et avec une tarification technique difficile, les acteurs de l'assurance sont tentés d'aligner leurs prix⁷⁴ ;
- ◆ en l'absence d'émulation concurrentielle, des situations monopolistiques peuvent exister sur certains segments (SMA BTP sur les assurances construction, SMA CL sur le risque des collectivités dans certaines zones, Groupama sur le risque agricole dans certains territoires, etc.) ;
- ◆ quand le contrat d'un assuré est résilié par lui-même ou par l'assureur, l'étroitesse du marché peut créer des difficultés à trouver une autre offre. Dans ce cas, l'assuré (particulier ou professionnel) peut s'adresser à un assureur étranger, moins connu et/ou moins sûr.

3.3. L'offre d'assurance est limitée voire nulle pour certains secteurs économiques, en raison notamment d'une difficulté technique pour les assureurs à assurer certaines activités

La mission a recueilli de nombreux témoignages rapportant une difficulté d'accès à des assurances, y compris des assurances obligatoires, soit en l'absence d'offre, soit en cas de refus d'assurance, soit encore lorsque le prix des primes apparaît très élevé.

⁷⁴ Prudence créole à La Réunion notamment.

Rapport

Certaines communes sont ainsi confrontées à des refus d'offre de certains assureurs, notamment si elles sont en zone de risque. Les assureurs ont expliqué à la mission que les communes d'outre-mer représentaient pour eux de « mauvais risques », notamment en raison d'un manque d'entretien du bâti alors qu'il est soumis à des contraintes climatiques particulièrement exigeantes et de retards récurrents de paiement (cf. *supra*). Il est en outre rappelé que les dommages aux infrastructures (ponts, voiries, éclairage urbain, réseaux, infrastructures portuaires), particulièrement vulnérables lors de sinistres d'origine climatique, ne sont a priori pas assurables pour les communes.

Les refus d'assurer peuvent également toucher des particuliers. Pour l'automobile, cela peut arriver lorsqu'un assuré a été impliqué dans plusieurs sinistres. Pour l'habitation, les particuliers peuvent rencontrer des difficultés à s'assurer à un prix abordable notamment quand leur habitation se situe dans une zone à risque (cf. *infra*).

En outre, les économies ultramarines reposent sur un nombre réduit de secteurs économiques, avec trois activités majeures⁷⁵ :

- ◆ l'agroalimentaire, caractérisé par une grande spécialisation des productions (banane, canne à sucre et pomme de terre notamment) ;
- ◆ le tourisme (10 % du PIB), source déterminante d'activités dans les Antilles, mais également à La Réunion, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Le tourisme est l'activité principale des îles du Nord ;
- ◆ le bâtiment et la construction, soutien traditionnel de la croissance des Outre-mer, stimulé par les dispositifs de défiscalisation, avec une forte dépendance à la commande publique.

Il se trouve que ces trois secteurs rencontrent des problématiques spécifiques d'offre d'assurance.

Ces difficultés tiennent en partie au large éventail d'activités, pour une part spécifiques aux Outre-mer, que recouvrent ces secteurs économiques. Cet éventail peut poser un problème technique de tarification, de couverture ou d'équilibrage économique pour les assureurs qui ne disposent pas toujours de l'ingénierie suffisante sur place.

3.3.1. L'agriculture et la pêche

Le secteur de la banane en Martinique rencontre un problème d'offre d'assurance sur les garanties « perte de récolte ». Aucun assureur français présent aux Antilles n'est engagé sur ce risque. Le contrat d'assurance actuel, négocié par la coopérative pour chaque exploitant à titre individuel, est conclu avec un assureur étranger. Les cotisations « pertes de récolte » du secteur de la banane en Martinique et en Guadeloupe s'élèvent en 2018 à 5 M€⁷⁶, pour une limite contractuelle d'indemnité globale de 20 M€. En métropole, il existe un dispositif permettant de prendre en charge ces cotisations à 65 % par l'État et l'Union européenne (soit en l'espèce 3,2 M€, supportés à 85 % par le FEADER et 15% par l'État) dans le cadre du programme national de gestion des risques et d'assistance technique. Mais celui-ci n'inclut pas les Outre-mer pour la période 2015-20. Il n'existe aujourd'hui aucune assurance pour les pertes de fonds⁷⁷ dans la filière de la banane antillaise. En cas de sinistre, les exploitants sont aidés par le fonds de secours pour l'Outre-mer (Fsom, cf. *infra*).

⁷⁵ On ne mentionne pas ici les secteurs très spécifiques tels que l'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie ou l'industrie spatiale en Guyane.

⁷⁶ Source : Banamart.

⁷⁷ Dommages aux sols, de plantations pérennes et pépinières, d'élevage, d'ouvrages et stocks extérieurs.

Rapport

On estime que le taux de couverture du secteur agricole par l'assurance est, en dehors des grandes filières structurées de banane et de canne, quasi nul outre-mer. Dans l'Hexagone, d'après des interlocuteurs rencontrés par la mission, l'assurance des récoltes est parfois vendue aux agriculteurs en même temps que l'assurance habitation, en dehors du programme national de gestion des risques et d'assistance technique. Or, comme la moitié des particuliers ultramarins, voire davantage (cf. *supra*), les petits exploitants agricoles des Outre-mer sont largement non assurés en tant que particuliers.

Le secteur de la pêche, notamment aux Antilles, est également très peu assuré. En Martinique, on estime qu'environ 15 % des pêcheurs assurent leur outil de production⁷⁸ (bateau, moteur, casier, etc.), mais il s'agit essentiellement de ceux qui pratiquent le « pescatourisme ». Le produit de la pêche est quant à lui rarement assuré. L'offre d'assurance dans ce secteur aux Antilles est réduite : aujourd'hui, un seul assureur semble proposer des contrats d'assurance abordables⁷⁹. Les petites entreprises de pêche sont néanmoins particulièrement aidées, en cas de sinistre majeur, par le fonds de secours.

Il convient cependant de signaler que ces secteurs rencontrent également des problèmes d'assurance en métropole.

3.3.2. Certains segments de l'industrie touristique

Dans plusieurs localités des Antilles⁸⁰, la mission a rencontré des hôteliers et des restaurateurs du bord de mer qui ne trouvaient pas d'assurance de dommages aux biens (dont perte d'exploitation) pour leur établissement. Le risque est, dans certains cas, perçu par les assureurs comme inassurable étant donné le degré très élevé de certitude de sa réalisation.

L'assurance de bateaux de plaisance souffre également d'une forte restriction de l'offre aux Antilles. L'assurance n'est obligatoire que pour les professionnels qui transportent plus de 12 personnes. Elle est donc facultative pour les plaisanciers de loisir. Depuis trois ans, après Irma⁸¹ et Maria notamment, les primes d'assurance tous risques semblent avoir été fortement modulées à la hausse⁸² aux Antilles françaises, notamment concernant l'assurance tous risques, avec fixation de zones d'exclusion en période cyclonique⁸³ et évolution des modalités de stockage des bateaux⁸⁴.

Le secteur de la plaisance en Martinique et en Guadeloupe pourrait, à terme, pâtir de cette augmentation des prix de l'assurance dans un contexte de forte concurrence avec d'autres îles des Caraïbes.

En Guadeloupe, les syndicats de transporteurs ont signalé à la mission une difficulté récurrente à trouver une offre d'assurance suffisante pour couvrir l'activité de transport de voyageurs (les *lotis*⁸⁵ notamment). Selon les assureurs interrogés par la mission, ce type de risques est historiquement « sinistrogène », avec un équilibre économique particulièrement complexe à trouver pour l'assureur.

⁷⁸ Exposés aux risques suivants : cyclone, la houle, sargasses, vol.

⁷⁹ Selon la direction de la mer de la Martinique, la compagnie bretonne spécialisée SAMBO serait le seul assureur positionné réellement sur ce marché.

⁸⁰ A Saint-Martin mais également, par exemple, au Prêcheur en Martinique (en raison de l'érosion).

⁸¹ Le passage d'Irma à Saint-Martin avait complètement détruit les marinas de l'île.

⁸² + 70% en moyenne d'après le cluster maritime de Martinique. Selon cette même source, pour un bateau moteur de 35 pieds, 2 moteurs de 300 chevaux, la RC coûte 175 €, l'assurance tous risques 3 450 €.

⁸³ Certains assureurs demandent aux embarcations de ne pas naviguer au nord de Trinidad (11^e parallèle) pendant la période cyclonique.

⁸⁴ Obligation de démâter par exemple.

⁸⁵ Véhicules de transport de moins de 9 personnes n'étant pas des taxis.

Rapport

À Wallis-et-Futuna, certains loueurs de voiture ont signalé ne pas pouvoir s'assurer. Groupama, qui est le seul assureur sur place, a expliqué à la mission que ce risque était difficilement maîtrisable, en raison notamment des pratiques coutumières créant une difficulté à associer un véhicule avec un conducteur.

Enfin, les risques indirectement liés aux échouages et à la décomposition d'algues sargasses, en Guadeloupe et en Martinique, telles les pannes d'électroménagers ou d'appareils électroniques, ainsi que les pertes d'exploitation pour les acteurs touristiques, ne sont pas couverts aujourd'hui par les contrats d'assurance couvrant les dommages aux biens. Le risque sargasses n'entre en outre pas dans le périmètre du régime CatNat (cf. encadré 15).

Encadré 15 : Le phénomène des algues sargasses aux Antilles

Depuis 2011, des échouages importants d'algues brunes dites « sargasses » ont eu lieu sur les côtes des îles des Caraïbes, du golfe du Mexique, du sud-est des États-Unis. Entre 2014 et 2015, la Guadeloupe et la Martinique ont particulièrement été touchées, tout comme la Guyane dès 2015. Ce phénomène est à la fois récent, irrégulier et sans véritables causes identifiées. La décomposition chimique des sargasses humides, sur les plages ou dans l'eau, libère des gaz, notamment de l'hydrogène sulfuré (H₂S). Pour les populations littorales, ces gaz entraînent trois nuisances majeures : une gêne olfactive forte, un risque sanitaire et une dégradation accélérée des biens matériels. Dans le cas des professionnels du littoral, les phénomènes de sargasses affectent directement l'activité économique du secteur du tourisme et de la restauration, du secteur de la pêche ou encore tout secteur disposant de biens à proximité qui connaissent une forte dégradation.

Ces nuisances touchent fortement la Guadeloupe, en particulier sept plages. Par exemple, dans les communes des Saintes et Marie-Galante, plus de 90 % des plages ont été touchées en 2018, conduisant à une réduction brutale de leur activité économique essentiellement liée au tourisme et à la restauration.

Lors des différents entretiens conduits par la mission, de nombreux acteurs politiques et économiques ont fait part de leur inquiétude quant au fait que ce phénomène ne bénéficie pas de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Effectivement, un arrêté interministériel du 16 juillet 2015 a rejeté la demande de reconnaissance CatNat, conformément à l'avis rendu le 23 juin 2015 par la commission interministérielle des catastrophes naturelles. Celle-ci précisait que « les désordres matériels observés ne sont pas liés à l'échouage des algues sargasse en lui-même mais seraient liés à l'émanation des gaz en décomposition de ces algues ». Il n'a pas été possible en conséquence d'établir un lien direct et certain entre le phénomène et les dommages. En outre, certains élus plaident pour que les sargasses ne bénéficient plus du statut de déchets. Effectivement, ce statut en fait une problématique qui relève des communes, bien que l'État les accompagne, aux côtés des régions et en interdit la réutilisation comme matériaux, par exemple en association avec de la terre, dans la construction.

Source : « Le phénomène d'échouage des sargasses dans les Antilles et en Guyane », rapport de l'IGA et du CGEDD, juillet 2016 ; Rapport du sénateur Théophile « La lutte contre les sargasses dans les Caraïbes », 2019.

3.3.3. Le bâtiment et la construction

La garantie décennale pour les constructeurs et l'assurance dommages-ouvrage pour les maîtres d'ouvrage sont des assurances obligatoires (cf. encadré 16).

Encadré 16 : La garantie décennale et la garantie dommages-ouvrage

L'assurance construction de responsabilité civile décennale, communément appelée « garantie décennale » ou « décennale construction », garantit la réparation des dommages qui se produisent dans les dix années qui suivent la fin officielle d'un chantier. Ainsi, tout constructeur impliqué dans la construction d'un ouvrage neuf ou existant est soumis à ce régime de responsabilité, qui l'engage sur dix ans en cas de dommage, à l'égard du maître d'ouvrage. Le caractère obligatoire de la garantie décennale a été institué par la loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction, dite loi Spinetta. Celle-ci, en introduisant la présomption de responsabilité de tous les intervenants à l'acte de construire⁸⁶, a imposé la souscription de la décennale⁸⁷.

L'assurance dommages-ouvrage est une assurance obligatoire que doit souscrire tout maître d'ouvrage faisant réaliser des travaux par un constructeur. Cette assurance permet une indemnisation, en cas de sinistre, de la totalité des travaux de réparation des dommages couverts par la garantie décennale, sans attendre une décision de justice. L'assureur fait ensuite un recours contre le ou les constructeurs responsables. Cette obligation a également été instituée par la loi Spinetta du 4 janvier 1978.

Source : loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 ; code des assurances.

Le prix de l'assurance décennale varie considérablement selon le secteur d'activité. Par exemple, les dommages provenant de défauts d'ordre électrique sont généralement moins coûteux que des malfaçons en maçonnerie. Le recours ou non à la sous-traitance (le risque méconnu augmente sensiblement le prix de la cotisation d'assurance décennale), le chiffre d'affaires annuel, la mise en œuvre d'une politique de prévention ou de mitigation des risques, le relevé de sinistralité des années précédentes sont également pris en compte par les assureurs.

En métropole, une garantie décennale a un coût de l'ordre de 2 % du chiffre d'affaires pour la maçonnerie, de moins de 1 % pour l'électricité ou pour la plomberie, de 5 % pour un entrepreneur général ; c'est évidemment bien inférieur pour les grandes entreprises (de l'ordre de 1 %). Outre-mer, la mission a pu constater que certains tarifs pouvaient être parfois beaucoup plus élevés, notamment sur certains segments comme la construction de maisons individuelles (CMI). Selon plusieurs sociétés de courtage, le surcoût moyen outre-mer de la garantie décennale serait de 30 % en moyenne par rapport à la métropole⁸⁸. A Mayotte, par exemple, la décennale pour le gros œuvre peut s'élever à 5%⁸⁹, soit plus du double de la métropole.

Les assureurs expliquent ces différences de tarifs entre les Outre-mer et la métropole par le fait que les risques de désordres dans la construction sont différents et moins maîtrisés. Les régions ultramarines peuvent notamment être exposées à des situations extrêmes pour le bâti (température élevée, humidité, précipitations abondantes, séismes ou cyclones). Les techniques de construction, notamment quand elles sont qualifiées de « non courantes », et les matériaux utilisés outre-mer peuvent poser également des difficultés techniques à l'assureur lors de sa tarification du risque, ou justifier des modulations tarifaires à la hausse.

Plus généralement, la difficulté de capitalisation liée à la baisse des taux sur les marchés financiers et l'élargissement par la jurisprudence du périmètre des *impropriétés à destination*⁹⁰ fragilise les assureurs de la construction.

⁸⁶ En modifiant l'article 1792 du code civil.

⁸⁷ Article L. 241-1 du code des assurances.

⁸⁸ Opticourtage et Coover.

⁸⁹ Source : CCI Mayotte.

⁹⁰ La notion d'impropriété à destination est utilisée pour décrire une situation dans laquelle un bien immobilier ne peut pas remplir la fonction qui lui était initialement dévolue. Si une impropriété à destination est constatée, il est possible de faire jouer la garantie décennale.

Rapport

Dans les territoires de l'océan Indien notamment, SMA BTP est parfois le seul assureur proposant des garanties décennales. Les constructeurs nationaux sont en général assurés, au titre de leur garantie décennale, par SMA BTP ou des grands assureurs à Paris. D'autres assureurs, présents dans les Outre-mer grâce au régime de la libre prestation de service et dont les offres étaient beaucoup moins onéreuses, ont fait faillite ces dernières années en raison d'une insuffisante solidité de leurs provisionnements (cf. encadré 17).

Encadré 17 : La libre prestation de service (LPS) dans l'assurance construction

La libre prestation de services (LPS) concerne les services temporaires et occasionnels rendus par des ressortissants membres des 28 pays de l'Union européenne (UE) ou des 31 pays de l'Espace économique européen (EEE)⁹¹. La LPS ne nécessite pas de reconnaissance de qualification professionnelle mais requiert, de la part du prestataire, d'être titulaire de diplômes ou certificats obtenus dans l'un des États de l'EEE et d'exercer légalement la profession concernée dans un de ces États. Toutefois, la LPS est temporaire et doit laisser place, dans le cas d'une implantation permanente, à l'établissement dans l'État sous le régime du libre établissement.

Il se trouve que l'assurance-construction, coûteuse, suscite des convoitises mais que les prestataires sont astreints normalement à un provisionnement strict de réserves (notamment dans le cadre des règles de Solvabilité II) permettant de faire face pendant douze ans aux sinistres susceptibles d'intervenir dans le cadre d'un chantier couvert par l'assurance.

Jusqu'à sa liquidation, Securities and Financial Solutions (SFS) Europe était un courtier grossiste en assurance construction qui opérait en France depuis le Luxembourg en utilisant la LPS depuis 2015. L'entreprise a opéré environ 10 ans en France. Sous ce régime, SFS était hors du champ de contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). SFS a pratiqué des sous-tarififications des risques afin de proposer des assurances en garantie décennale et en dommages-ouvrage largement en-dessous des prix de marché. Toutefois, en décembre 2017, le régulateur luxembourgeois, le Commissariat aux assurances (CAA), a interdit à SFS Europe SA d'exercer une activité de mandataire d'assurance dans les pays membres de l'Union européenne. SFS a alors créé une filiale française, SFS France Courtage, dont la demande d'inscription au registre des courtiers a été refusée par l'Orias en janvier 2018. SFS a poursuivi son activité via IMS Expert Europe, agréé comme mandataire. Or l'Orias a radié cet établissement de sa liste des mandataires en février 2018. Enfin, le 21 mars 2018, la CAA a prononcé « une suspension de l'agrément comme société de courtage d'assurances de SFS »⁹².

La pratique de l'assurance construction en LPS, qui permet un « dumping » avec des contrats à très bas coût, est aujourd'hui en recul mais certains assureurs exercent encore sous cette pratique, comme MIC Millenium Insurance Company.

Depuis 2018, le secteur de la construction fait face à la faillite de nombreux assureurs opérant en LPS en France, notamment via l'intermédiaire de SFS (CBL Insurance, Elite Insurance Company, Gable Insurance AG, Alpha Insurance).

Ainsi, la FFA estime qu'entre 20 000 et 30 000 contrats en assurances dommages-ouvrage et 60 000 et 70 000 contrats en assurances responsabilité civile ou décennale ne seraient actuellement plus couverts en raison de faillites. L'ensemble des contrats devenus caducs en raison de faillites pourrait être de 100 000 selon la FFA. Lors de différents déplacements outre-mer, la mission a constaté que les contrats en LPS, notamment via SFS, étaient très appréciés et répandus, car accessibles au regard des prix de marché, relativement plus élevés outre-mer qu'en métropole.

Source : site internet de l'argus de l'assurance ; Orias ; CAA ; guichet-entreprise.fr.

⁹¹ Pays de l'UE plus la Norvège, l'Islande et Liechtenstein.

⁹² <http://www.caa.lu/fr/actualites/sanction-contre-sfs-europe-s-a>.

Rapport

Le prix élevé de la décennale construction, qui s'apparente, à un certain niveau de prix, à un refus d'offre, peut créer des effets d'éviction pour les TPE de la construction. Or une attestation de garantie décennale est exigée en cas d'appel d'offres ou lors de la passation d'un marché public : le fait de ne pas disposer d'une décennale construction est donc un motif d'exclusion du marché. Certains sous-traitants de constructeurs travailleraient sans garantie décennale. Certains institutionnels découpent volontairement leurs opérations en tranches très modestes afin de pouvoir faire appel directement à des petites entreprises de construction qu'elles connaissent comme sérieuses et compétentes sans exiger d'elles une assurance-construction.

3.4. L'action du bureau central de tarification ne semble pas être une réponse satisfaisante à ce défaut d'offre parfois constaté

Le bureau central de tarification (BCT, cf. encadré 18) peut être saisi par toute personne physique ou morale assujettie à une obligation d'assurance qui s'est vu refuser la garantie par une entreprise d'assurance. Il a pour rôle exclusif de fixer la prime moyennant laquelle l'entreprise d'assurance désignée par l'assujetti est tenue de garantir le risque qui lui a été proposé.

Le BCT intervient donc en cas de refus d'offre sur les garanties dont l'obligation est prévue par la loi :

- ◆ responsabilité civile automobile ;
- ◆ assurance construction (responsabilité décennale/dommages-ouvrage) ;
- ◆ assurance des catastrophes naturelles⁹³ ;
- ◆ assurance de responsabilité civile des locataires, copropriétaires et syndicats de copropriété.

Encadré 18 : Le bureau central de tarification (BCT)

Le bureau central de tarification est un organisme paritaire comprenant des représentants des sociétés d'assurance et des représentants des assujettis à l'obligation d'assurance. Le BCT peut être saisi par toute personne qui, ayant sollicité la souscription d'un contrat auprès d'une entreprise d'assurance, s'est vu opposer un refus. Le BCT fixe alors le tarif moyennant lequel l'entreprise doit garantir cet assujetti. Historiquement, le BCT a été créé par la loi n°58-208 du 27 février 1958, avec pour objectif de faire respecter l'obligation d'assurance de responsabilité civile automobile, puis ses missions ont progressivement été élargies. Ce dispositif a d'abord été étendu par la loi n°78-12 du 4 janvier 1978 afin de faire respecter l'obligation d'assurance de responsabilité décennale et de dommages-ouvrage. Puis, la loi n°82-600 du 13 juillet 1982 a rendu obligatoire l'insertion d'une garantie des catastrophes naturelles (CatNat) dans tous les contrats garantissant les biens. Le secrétariat du BCT est assuré par les organisations professionnelles de l'assurance par le biais de l'Association pour la gestion des informations sur l'assurance (AGIRA). Toutes les sections du BCT (automobile, CatNat, habitation, RC médicale, construction) sont composées à parité de membres titulaires et de suppléants représentant les assujettis et les assureurs. Les membres titulaires, leurs suppléants ainsi que les rapporteurs sont nommés par arrêté ministériel sur proposition des organisations professionnelles concernées et des organisations représentant des assujettis non professionnels soumis à une obligation d'assurance. Un commissaire du Gouvernement (ministère de l'économie et des finances) veille à la régularité des décisions.

⁹³ Le dispositif d'indemnisation des catastrophes naturelles repose d'abord sur une démarche volontaire qui est la souscription d'un contrat par l'assuré. Une fois souscrit, le contrat comporte obligatoirement l'extension de la garantie catastrophes naturelles. La question du rôle du BCT en matière de CatNat est traitée *infra*.

Rapport

L'assujetti ne peut saisir le BCT que s'il s'est vu refuser une garantie, explicitement ou implicitement, après avoir saisi l'assureur par lettre recommandée. L'assujetti doit désigner l'assureur auprès duquel il veut souscrire. À la suite de cette saisine, le BCT a pour unique rôle de fixer le tarif moyennant lequel l'assureur désigné doit garantir l'assujetti. Le BCT demande à l'assureur quel tarif il aurait appliqué en acceptant de couvrir l'assujetti, mais le Bureau demeure entièrement libre dans la fixation de la tarification. Le BCT notifie ensuite sa décision à l'assureur et à l'assujetti. Ce dernier dispose, pour s'en prévaloir, de trois mois dans le cas d'une assurance construction ou d'une assurance catastrophes naturelles, et de deux mois dans le cas d'une assurance automobile, médicale ou locative et de copropriété. Si l'assureur est contraint de respecter la décision (puisque'il s'expose au retrait de son agrément), l'assuré n'est pas dans l'obligation de souscrire le contrat. Le BCT n'effectue pas de suivi des contrats après avoir rendu sa décision.

En 2018, le BCT a rendu au plan national :

- 264 décisions en matière d'assurance automobile pour 369 dossiers ouverts ;
- 60 décisions en matière d'assurance des travaux de construction pour 144 dossiers ouverts ;
- 4 décisions en matière de catastrophes naturelles pour 4 dossiers ouverts ;
- 106 décisions en matière d'assurance de responsabilité médicale pour 123 dossiers ouverts ;
- 34 décisions en matière d'habitation pour 34 dossiers (dont 24 concernent des syndicats de copropriétaires).

Source : site internet du bureau central de tarification ; rapports d'activité du BCT.

Deux limites semblent relativiser l'importance du BCT dans la lutte contre l'étroitesse de l'offre d'assurance outre-mer :

- ◆ le BCT est très peu connu et peu saisi. Ainsi, hors responsabilité civile médicale, le BCT a rendu 14 décisions en 2018 concernant les départements d'outre-mer, dont 10 portent sur l'automobile et 4 sur la construction. Aucun dossier habitation ou garantie CatNat en provenance d'outre-mer n'a été examiné en 2018 ;
- ◆ le BCT ne peut constituer une réponse que dans le cas où l'assureur refuse de proposer un contrat d'assurance et non pas quand l'impossibilité d'accéder à l'assurance se manifeste pour l'assujetti par un prix très élevé. En cas de refus formel, le prix fixé par le BCT, prenant en compte les contraintes des assureurs, ne rend pas nécessairement l'assurance accessible à l'assujetti.

3.5. La complexité objective du fonctionnement de l'assurance, le manque d'information et le déficit de confiance dans les assureurs peuvent expliquer que certains publics restent éloignés de l'assurance

Pour les particuliers, mais également pour certains professionnels et collectivités, le contrat d'assurance demeure difficile à maîtriser. Les divers interlocuteurs de la mission ont ainsi pu mentionner :

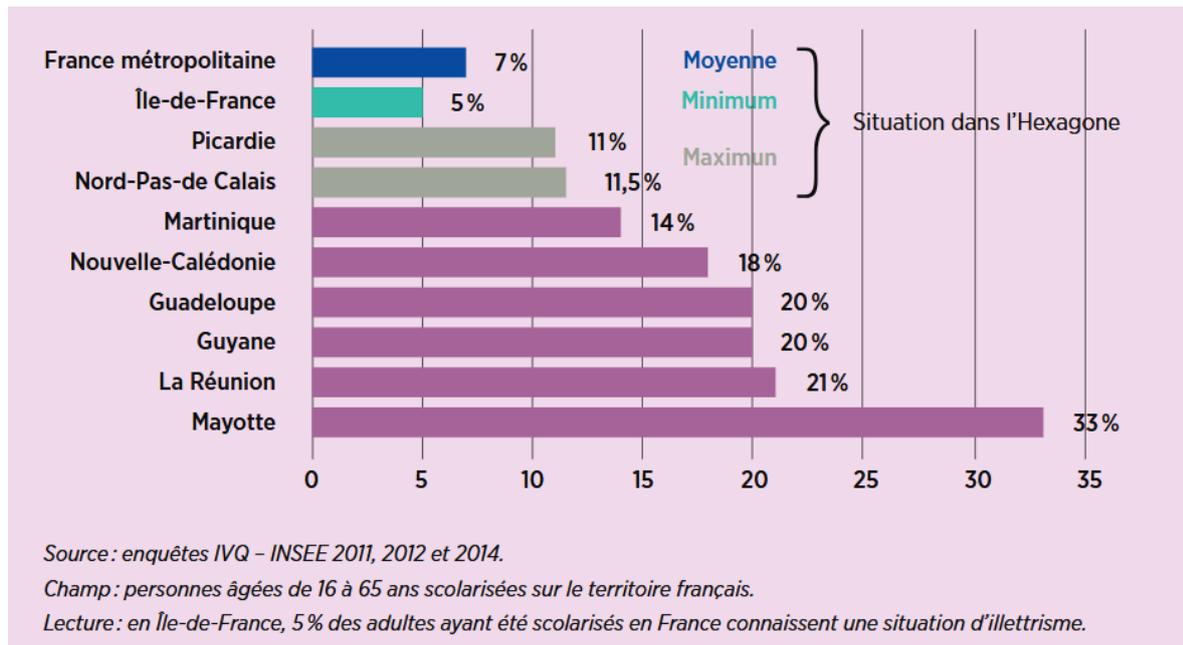
- ◆ une multiplication des clauses et un vocabulaire très technique ;
- ◆ des exclusions de garanties mal comprises et nombreuses (« les petites lignes en bas des contrats ») ;
- ◆ des limitations contractuelles d'indemnité (LCI) parfois mal intégrées par les assurés ;
- ◆ des niveaux de franchises différenciés et complexes ;
- ◆ une prise en compte de la vétusté perçue comme peu transparente ;
- ◆ un manque de clarté des domaines couverts concernant les aléas naturels. La différence entre la couverture CatNat et les couvertures « tempête ouragan cyclone » (TOC) n'est pas bien comprise, alors même que des cyclones de catégories 1 et 2 ne relevant pas du régime CatNat peuvent causer des dommages importants ;
- ◆ une difficulté à comparer des produits d'assurance proposés par diverses compagnies, quand les conditions et garanties ne sont pas exactement les mêmes d'une offre à l'autre.

Rapport

Si ces difficultés de compréhension existent également en métropole, la maîtrise inégale de la langue française et la part significative d'illettrisme peut les rendre plus aiguës outre-mer, tant pour les particuliers que les professionnels.

L'illettrisme est en effet très développé dans certains territoires ultramarins (cf. graphique 3) et est, dans tous les Outre-mer, plus élevé que dans la région métropolitaine la plus touchée (Hauts-de-France). À Mayotte et en Guyane, le taux d'illettrisme atteint des niveaux très importants chez les 16-25 ans (respectivement 44 % et 29 %).

Graphique 3 : Taux d'illettrisme



Cette difficulté à « y voir clair » dans les contrats participe d'un manque de confiance dans l'assurance et dans les assureurs. En outre, si ce déficit de confiance envers les assureurs n'est pas propre aux Outre-mer⁹⁴, il peut y être renforcé par des prix plus élevés pour l'automobile (cf. *supra*) et par la frilosité réelle ou supposée des assureurs à couvrir des risques spécifiques et le bâti traditionnel.

La question des délais d'indemnisation est également au cœur de la relation de confiance entre assurés et assureurs. Il a été à plusieurs reprises expliqué à la mission que « l'effet de voisinage » (cf. *supra*) joue à plein à cet égard : on a ainsi moins tendance à faire confiance aux assureurs si le délai d'indemnisation d'un proche ou d'un voisin après un sinistre a été perçu comme trop long.

⁹⁴ Selon un sondage de YouGov en avril 2019, 6 % des interrogés sont vraiment confiants, 39 % sont plutôt confiants, 38 % sont plutôt méfiants et 11 % sont très méfiants envers leur compagnie d'assurance.

4. S'il existe des différences de degré entre territoires, les caractéristiques de l'habitat ultramarin ainsi que les statuts d'occupation des logements expliquent une large part de l'insuffisante souscription de l'assurance multirisque habitation

4.1. Le statut d'occupation des logements peut expliquer une partie de la non-assurance habitation

4.1.1. Les propriétaires outre-mer ont beaucoup moins tendance à s'assurer que les locataires

Les régimes d'obligation de souscription de l'assurance habitation (cf. annexe), qui sont différents selon le statut d'occupation du logement, ont des effets structurels sur les taux de pénétration de l'assurance.

Aux termes du code des assurances, les propriétaires isolés (hors copropriétés) ne sont soumis à aucune obligation d'assurance de leur habitation. En copropriété, une responsabilité civile est obligatoire.

Les locataires sont quant à eux obligés légalement d'assurer leur habitation, au moins pour couvrir les risques locatifs. Le propriétaire est en droit de demander une attestation d'assurance lors de la remise des clés, puis à chaque renouvellement d'assurance.

À ces obligations légales, s'ajoute l'obligation de fait de s'assurer pour les personnes accédant à la propriété. Les banques conditionnent en effet généralement le prêt immobilier à la souscription d'un contrat d'assurance. À Mayotte, par exemple, les ménages (très minoritaires) qui assurent leur habitation sont souvent en accession à la propriété.

Ces obligations de droit ou de fait, ainsi que la réalité du contrôle de la souscription par des tiers intéressés, ont pour conséquence des taux de souscription très différents selon le statut d'occupation (cf. tableau 17). Dans les Drom (hors Mayotte), les propriétaires s'assurent moins que les locataires ou les ménages accédant à la propriété. On observe en métropole le phénomène inverse : les propriétaires s'assurent davantage (plus de 96 %) que les locataires du parc privé (92 %).

On dénombre outre-mer de nombreux propriétaires pauvres. À La Réunion comme aux Antilles et en Guyane, les ménages modestes se répartissent à égalité entre propriétaires et locataires. Au sein du quart des ménages réunionnais les plus pauvres, 46 % sont propriétaires, 46 % locataires et 8 % logés à titre gratuit. En Guadeloupe et en Guyane, la part de propriétaires au sein des ménages vivant sous le seuil de pauvreté est quasi-équivalente à celle observée chez les ménages disposant de revenus supérieurs. Le statut d'occupation vient donc se conjuguer à un facteur économique pour expliquer la non-souscription.

La part de propriétaires est de 59 % des ménages en Guadeloupe, 55 % en Martinique, 51 % à La Réunion, 43 % en Guyane⁹⁵. **Au regard des chiffres de non-souscription dans cette population, on peut donc estimer qu'entre la moitié et les deux tiers des ménages non assurés pour leur habitation outre-mer en sont propriétaires.**

En outre, bien que ce soit obligatoire, une part significative des locataires et accédant à la propriété ne s'assurent pas outre-mer. L'obligation, même quand son respect est contrôlé, ne suffit pas pour atteindre la généralisation de l'assurance.

⁹⁵ 58 % des ménages de métropole sont propriétaires de leur résidence principale. Données Insee 2014 indisponibles pour Mayotte.

Rapport

Tableau 17 : Taux de souscription de l'assurance habitation par statut d'occupation et par Drom (en %)

	Accédant à la propriété	Locataires (hors logements sociaux)	Locataires logements sociaux	Propriétaires ou logés gratuitement
Guadeloupe	84,4	57,8	87,3	40,5
Martinique	79,0	57,6	81,2	37,5
Guyane	84,9	42,6	65,2	29,0
La Réunion	77,3	72,1	74,2	47,9
Mayotte	N.D.	15,5	N.D.	0,7
Métropole	99,2	91,9	97,2	96

Source : Pôle Science des données de l'IGF, d'après Budget de famille, Insee. Données 2011.

4.1.2. Si le contrôle de la souscription des locataires par les bailleurs, notamment sociaux, favorise un meilleur taux de couverture, il n'est pas systématique

Outre-mer, les locataires du parc social et les accédants à la propriété, sont significativement plus souvent assurés pour leur habitation que les propriétaires occupants non accédants (cf. annexe II).

Concernant les locataires du parc privé, de nombreux locataires semblent souscrire une MRH lors de l'entrée dans les lieux, afin de présenter au bailleur une attestation, et ne pas renouveler leur contrat pour les mois ou années suivantes.

Les bailleurs sociaux ont également la possibilité d'exiger de leurs locataires une attestation d'assurance, au moins pour la garantie minimale obligatoire couvrant les risques locatifs. Néanmoins, il apparaît qu'une part significative des locataires du parc social ne souscrivent pas, du moins durablement, un contrat d'assurance habitation.

Une partie des bailleurs sociaux, déjà confrontés à d'importants volumes d'impayés de loyers ou de charges de la part des locataires⁹⁶, n'exigent pas cette souscription ou ne font pas de son défaut un motif de résiliation du bail. D'autres bailleurs sociaux souscrivent pour le compte des locataires⁹⁷ et facturent ensuite le coût de l'assurance sur le montant du loyer, au risque d'augmenter le montant des impayés.

À La Réunion, quatre des sept bailleurs ont souscrit après mise en concurrence des contrats groupe assurant pour le compte de leurs locataires la garantie minimale obligatoire (environ 5 € de prime par mois) et répercutent ensuite le coût de la prime sur les charges à payer pour le locataire. Ceci peut créer une confusion, en cas de sinistre, les locataires se croyant couverts par un contrat de type MRH, alors qu'ils ne le sont que pour les risques locatifs.

Un autre bailleur social réunionnais a fait le choix d'une convention de partenariat avec trois assureurs de la place pour qu'ils proposent aux locataires des MRH à prix préférentiels.

4.1.3. La non-assurance habitation est avant tout préoccupante pour les maisons en cas de sinistre majeur

Si la non-souscription existe, à des degrés divers, quel que soit le statut d'occupation du logement, certaines situations sont plus préoccupantes que d'autres dans la perspective d'un sinistre majeur, notamment climatique.

⁹⁶ D'après la confédération nationale du logement (CNL), en 2013, le montant en cours d'impayés de logés à La Réunion s'élève à 13 millions d'euros, mais il est difficile d'apprécier la répartition de ces impayés.

⁹⁷ La loi n° 2014 366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, permet aux bailleurs de souscrire une assurance pour le compte du locataire.

Ainsi, concernant le parc social⁹⁸, même si les locataires n'assurent pas le contenu de leur habitation, le bâti est couvert par les bailleurs sociaux qui sont assurés. La situation est comparable concernant les copropriétés : sous l'action des syndicats, la copropriété est généralement assurée. Le bâti et les parties communes sont donc couverts, au moins jusqu'à un certain montant.

Le défaut d'assurance est en revanche particulièrement inquiétant pour les maisons, qui représentent une part du parc total de logement plus importante qu'en métropole⁹⁹. Or il est très répandu pour les propriétaires occupants et vaut aussi bien pour le bâti que pour le contenu des habitations.

4.2. L'habitat informel ou auto-construit, présent à divers degrés dans tous les Drom/Com, est en partie inassurable

Répandu outre-mer, ce qu'il est courant d'appeler l'habitat « informel » ou « spontané » n'est pas uniforme et recouvre des réalités diverses, à savoir notamment :

- ◆ des logements de bonne facture, construits sur des terrains souvent non viabilisés, parfois sans l'accord du propriétaire, le cas échéant en auto-construction ;
- ◆ un habitat précaire « non fini », mais ayant vocation à évoluer vers un logement correctement équipé, notamment en auto-construction et avec la culture du « coup de main » ;
- ◆ de l'habitat indigne, voire insalubre, isolé ou regroupé en de véritables bidonvilles. Certains de ces logements occupent des zones à risques (inondations, glissements de terrain). L'habitat indigne et insalubre est estimé à environ 100 000 logements outre-mer, soit plus de 12 % du parc total de logements.

La part de l'habitat spontané est particulièrement importante en Guyane et à Mayotte. Dans ces départements, l'offre de logements est insuffisante pour répondre à la croissance démographique. On sait, notamment par des photographies aériennes et des cartes, qu'en Guyane, entre 2006 et 2011, le nombre de constructions informelles a augmenté de 5 % par an¹⁰⁰ ; on estime donc à 40 % au moins la part de constructions spontanées dans le bâti total, soit, en 2018 près de 40 000 habitations.

À Mayotte, on considère que la part illégale des constructions réalisées chaque année est comprise entre 60 % et 80 %¹⁰¹. Sur 53 200 habitations recensées en 2013, 75 % ont au moins un défaut grave, 37 % sont des cases en tôle. L'habitat précaire est évalué à environ 24 000 logements en 2017 et 1/3 de tout le parc est constitué de logements de fortune (20 000)¹⁰².

Si la part de l'auto-construction est particulièrement importante à Mayotte et en Guyane, elle est significative dans tous les Outre-mer et l'habitat spontané continue de se développer, notamment en zone de risques, y compris aux Antilles en l'absence de pression démographique.

L'auto-construction est en outre beaucoup plus répandue dans les Antilles qu'à La Réunion.

⁹⁸ Environ 20 % de l'ensemble du logement dans les Outre-mer et près de 50 % du logement locatif mais la part est très variable d'un département à l'autre. À titre d'exemple, il est quasi inexistant à Mayotte.

⁹⁹ 68 % des logements Outre-mer sont des maisons, contre 56 % en métropole.

¹⁰⁰ L'Agence d'urbanisme de la Guyane (Audeg) a publié le 5 décembre 2018 un rapport sur l'urbanisation spontanée dénombant 41 % de constructions sur les villes du littoral considérées comme spontanées (en 2015, 37 287 constructions spontanées ont été recensées). Une estimation à l'échelle de la Guyane entière dépasse certainement les 40 000 constructions.

¹⁰¹ En croisant le recensement des résidences principales et la production officielle à travers l'outil statistique Sitadel, il apparaît que 88 % des constructions ont été réalisées sans permis en 2013. Le rythme de production est très mal connu mais en 2016 l'auto-construction a été évaluée autour de 1 500 logements par an.

¹⁰² Il correspond à la somme des catégories suivantes de l'Insee : habitat de fortune (tôle), maison ou immeuble en bois/végétal/ou terre, case traditionnelle même améliorée.

La mission a tenté d'approcher le chiffrage de cet habitat précaire, indigne ou inachevé, au travers de l'existence ou non de commodités de base dans les logements. Il apparaît, sans surprise, que les logements qui réunissent des signes de précarité ont significativement moins tendance à être assurés à la MRH (cf. annexe II).

La valeur vénale¹⁰³ d'une partie de ces constructions étant très faible, voire inférieure au coût de démolition et d'évacuation des gravats en cas de sinistre, l'assurance classique n'apparaît pas adaptée.

Les assureurs peuvent également refuser d'assurer des constructions précaires. Des questions relatives au bâti sont posées par l'assureur dans les questionnaires adressés aux souscripteurs lors de la signature du contrat MRH. Ainsi, plusieurs assureurs ont expliqué à la mission qu'ils refusaient d'assurer des habitations construites avec moins de 75 % de matériaux « durs » et en l'absence de couverture solide (tôle, béton, zinc).

4.3. Les matériaux utilisés et les méthodes de construction outre-mer sont difficilement compatibles avec les produits d'assurance de biens « standard »

On constate dans la plupart des territoires ultramarins un net recul de l'habitat individuel traditionnel depuis une vingtaine d'années. La grande majorité des habitations sont désormais construites « en dur », ce qui a fait progresser l'assurabilité du bâti d'habitation. Néanmoins, les caractéristiques du bâti et les méthodes de construction outre-mer sont difficiles à apprécier pour les assureurs dans le cadre de la vente d'un produit de type MRH.

Les techniques constructives locales et l'utilisation de matériaux non certifiés compliquent l'identification et la tarification du risque par les assureurs.

La MRH est un produit à déploiement « industriel », peu personnalisé, et adapté à des standards de construction européens : bâtiment en dur, construit sans à-coups, sur un modèle identifié. L'auto-construction outre-mer, souvent complétée progressivement en fonction des possibilités et des « coups de main » disponibles, est très éloignée des pratiques de construction standard pour lesquelles les assureurs ont des référentiels.

Si des initiatives locales existent (cf. *infra*), la reconnaissance des techniques constructives locales, héritées tant de l'histoire que des contraintes géographiques et climatologiques outre-mer, est aujourd'hui peu développée.

Des règles de construction adaptées au contexte local de la Martinique et de la Guadeloupe, dites « Règles Antilles » avaient été élaborées, dans les années 1990, pour tenter d'adapter les documents techniques unifiés (DTU) qui sont utilisés par la profession en Europe, avec des dispositions propres aux outre-mer. Faute d'être régulièrement mises à jour en fonction de l'évolution des documents techniques, elles sont désormais obsolètes.

En outre, les Antilles, Saint-Martin et la Guyane sont bien plus proches géographiquement des entreprises américaines ou brésiliennes que de l'Union européenne. La Réunion est plus proche des entreprises d'Afrique du Sud que de celles de la métropole. Les matériaux facilement disponibles sont de ce fait ceux qui répondent aux normes des pays voisins. Utiliser des matériaux certifiés aux normes CE entraîne des surcoûts d'autant plus importants qu'il faut soit importer ces matériaux d'Europe, soit entreprendre des processus de certification, très coûteux, de matériaux locaux ou traditionnels (bois exotiques, terre crue). La zone de chalandise des marchés ultramarins, étroite, ne justifie pas de tels investissements. De plus, les conditions climatiques outre-mer sont différentes de celles de la métropole. Les matériaux adaptés ne sont de ce fait pas ceux qui seraient utilisés en métropole, plus faiblement résistants à la corrosion et aux amplitudes quotidiennes de température mais davantage au gel.

¹⁰³ Ce qui n'enlève rien à la valeur d'usage pour les occupants.

En outre, l'étroitesse du marché ultramarin ne justifie pas que les assureurs consentent, pour des contrats unitairement de faible valeur¹⁰⁴ et en l'absence d'une certification externe indépendante, un investissement technique important visant à identifier, lors de visites de contrôle, la correspondance entre des modes de construction locaux et les standards européens qui leur sont familiers.

Au-delà des assureurs de dommages aux biens, la question de la reconnaissance et de la normalisation de pratiques constructives locales, ainsi que de la certification des matériaux utilisés, intéresse également les assureurs construction fournisseurs de la garantie décennale.

4.4. Les bâtiments construits en zone de risque, nombreux outre-mer, sont souvent inassurables

Une partie importante des bâtiments outre-mer est construite dans des zones exposées aux risques naturels. Les plans de prévention des risques naturels (cf. encadré 19), récents pour la plupart, permettent normalement de limiter la délivrance de permis de construire, lorsqu'ils sont demandés, en zone d'aléa¹⁰⁵, mais n'ont pas d'effet sur le stock de constructions antérieur à leur adoption.

À La Réunion, 47 000 parcelles bâties se situent en zone rouge d'un PPRN multirisque ou littoral. Pour 8 000 d'entre elles, les constructions sont elles-mêmes en zone rouge.

En Martinique, la négociation sur la rédaction du PPRN a abouti à la création de zones « orange »¹⁰⁶, atypiques, qui correspondent à des zones exposées dans lesquelles, sous réserve d'une étude d'aménagement d'ensemble à réaliser par la collectivité, il est possible d'aboutir à la constructibilité d'un secteur ou, dans la zone des 50 pas géométriques¹⁰⁷, de réaliser des cessions de terrains. En Guadeloupe où il n'existe pas de zones « orange », la zone rouge est de ce fait plus large qu'en Martinique, et conduit à un nombre plus élevé de constructions illicites. On dénombre ainsi :

- ◆ 15 000 constructions en zone rouge dont 300 ne sont pas régularisables et 8 000 constructions en zone orange en Martinique ;
- ◆ 8 000 constructions en zone rouge en Guadeloupe, dont 2 000 ne sont pas régularisables¹⁰⁸.

L'existence de zones « orange », en Martinique, qui seraient considérées comme exposées en Guadeloupe, aboutit à rendre assurables des nouvelles constructions, qui bénéficient dès lors de la mutualisation du risque opérée dans le dispositif CatNat.

¹⁰⁴ C'est peut-être envisageable dans le cadre de l'assurance dommage du bâti des collectivités.

¹⁰⁵ La création d'habitations, de locaux commerciaux ou d'établissements publics sont interdits dans une zone classée rouge.

¹⁰⁶ Une zone orange hachurée bleu concerne des enjeux existants au-dessus d'une certaine densité et une zone orange hachurée noir concerne l'aléa volcanique ; elle exclut des constructions avec hébergement de nuit.

¹⁰⁷ Les cinquante pas géométriques sont, en droit français, un statut juridique pouvant s'appliquer à des parcelles de terrain situées sur le littoral des départements d'outre-mer et qui, aujourd'hui, définissent les conditions particulières d'appartenance de ces parcelles au domaine public maritime naturel. Ils n'ont pas de lien avec un zonage d'aléa climatique ou naturel.

¹⁰⁸ Source : Rapport IGA – CGEDD, P. Bourgeois, F. Dupin, T. Galibert, J-P. Ridao, E. Verlhac : *Évaluation du plan de submersion rapide dans les Outre-mer*, novembre 2015.

Rapport

À Saint-Martin, à la suite du passage du cyclone Irma, le PPRN a fait l'objet d'une actualisation pour le risque cyclonique afin de prendre en compte les phénomènes observés. La collectivité a attaqué le projet en référé au tribunal administratif¹⁰⁹, une partie des acteurs économiques sinistrés s'inquiétant des prescriptions constructives qui leur incombaient désormais dans des zones où plusieurs mètres d'eau avaient été relevés, exigeant par exemple de remonter les installations électriques au-dessus du niveau d'eau constaté. Les prescriptions sont perçues, non pas comme des outils de sécurisation, mais comme des précautions inutiles et néfastes pour l'activité touristique. La mission a pu constater que des lotissements entiers ont été construits, avec des autorisations d'urbanisme, dans des zones manifestement très exposées. Les habitants de ces quartiers ne trouvent plus, pour la plupart, à s'assurer désormais.

En outre, les changements de destination des constructions semblent mal encadrés dans certains territoires. Ainsi, du fait par exemple de la transformation d'hôtels en logements permanents¹¹⁰, avec ou sans autorisation d'urbanisme, des zones où seules les activités économiques sont autorisées accueillent en réalité des bâtiments d'habitation.

Dans les territoires visités par la mission, il n'existe pas de politique générale de destruction des constructions illicites¹¹¹ en zone de risque, mais plutôt une démarche de régularisation au cas par cas, qui peut avoir pour conséquence de miter des terrains publics quand les collectivités propriétaires cèdent les parcelles.

En revanche, l'autorité administrative ayant ordonné la démolition de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre (cf. *infra*) dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines peut verser une aide financière imputée sur le fonds Barnier (cf. encadré 24) visant à compenser la perte de domicile aux occupants de bonne foi à l'origine de l'édification de ces locaux. Cette aide ne peut être supérieure à 40 000 euros pour un logement et à 20 000 euros pour un local à usage professionnel. Ce plafonnement est un des facteurs explicatifs du manque d'attrait de cette aide pour les bénéficiaires potentiels.

¹⁰⁹ Recours rejeté le 13 décembre 2019.

¹¹⁰ En termes de sécurité des personnes ce n'est pas indifférent : dans un hôtel, toutes les personnes présentes un jour donné sont a priori connues.

¹¹¹ À titre d'illustration, en Martinique, plusieurs centaines de décisions de justice concluant à la destruction et à la remise en état ne sont pas exécutées (100 au TA, plus de 200 au TGI).

Encadré 19 : Les plans de prévention des risques naturels (PPRN)

Conformément au code de l'environnement, « l'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones. »¹¹². Par ailleurs, ce dernier énumère aussi des dispositions complémentaires applicables aux PPRN spécifiques aux risques sismiques et cycloniques¹¹³. La prescription d'un PPRN passe par un arrêté préfectoral, qui :

- détermine le périmètre mis à l'étude et la nature des risques pris en compte ;
- désigne le service instructeur de l'État ;
- définit les modalités de la concertation, ainsi que celles de l'association des collectivités territoriales et EPCI concernés.

Le PPRN est soumis à l'avis des conseils municipaux et des organes délibérants des EPCI compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme et à une enquête publique¹¹⁴. Il peut comporter, sur avis de l'autorité compétente, une évaluation environnementale. À la suite de ces consultations, le PPRN est approuvé par arrêté préfectoral et annexé au plan local d'urbanisme (PLU), comme servitude d'utilité publique (SUP), dans les 3 mois qui suivent son approbation. En outre, toute actualisation du PPRN s'effectue par la voie réglementaire sous l'autorité du préfet, soit par modification (sans enquête publique mais avec consultation du public) soit par révision (avec enquête publique).

Le PPRN est obligatoirement assorti :

- d'une note de présentation des phénomènes naturels connus historiquement, des aléas (avec leur probabilité de survenance), des enjeux et des vulnérabilités (notamment des biens et des personnes), des facteurs susceptibles d'atténuer ou au contraire d'aggraver les risques, des choix de zonage retenus et des mesures réglementaires associées ;
- d'une cartographie qui délimite :
 - les zones exposées, afin de ne pas y aggraver le risque ;
 - les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où l'utilisation du sol pourrait provoquer ou aggraver les risques ;
- d'un règlement qui définit, pour chaque zone délimitée par la cartographie, les règles d'urbanisme et les règles de construction affectant l'usage du sol ainsi que, le cas échéant, les prescriptions ou recommandations visant le fonctionnement et l'exploitation d'activités (commerciales, industrielles, agricoles et forestières).

Le PPRN peut également définir :

- des mesures relatives à l'aménagement des constructions existantes. Les travaux concernant des biens construits en conformité avec le Code de l'urbanisme sont limités (coût inférieur à 10 % de la valeur du bien à la date d'approbation du PPR) ;
- des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde à la charge des particuliers et des collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences.

Les effets d'un PPRN sont multiples :

- le non-respect des prescriptions du PPRN qui relèvent du code de la construction et de l'habitation peut entraîner des sanctions administratives, pénales et assurantielles ;
- l'obligation de mettre en place un plan communal de sauvegarde (PCS) ;
- l'accès privilégié au FPRNM, dit fonds Barnier ;
- enfin, l'absence de PPRN peut entraîner une modulation de la franchise CatNat des communes.

Source : code de l'environnement ; code de l'urbanisme ; code de la construction et de l'habitation ; sites internet du ministère de l'intérieur et du ministère de la transition énergétique et solidaire.

Une construction en zone d'aléa fort pose un problème de principe pour l'assureur : si la réalisation du risque est très probable (voire certaine¹¹⁵), alors le bien n'est pas assurable. Les assureurs ont cependant des pratiques variées de prise en compte du zonage des constructions dans leur politique de souscription, le contrôle de zonage pouvant être effectué par l'adresse fournie par la personne souhaitant souscrire. Il semble que la zone des 50 pas géométriques est clairement identifiée par les assureurs comme non constructible et les habitations construites dans cette zone comme a priori non assurables. Certains assureurs ont établi plus largement une cartographie des risques de leur portefeuille en fonction du zonage des PPRN ou des zones d'aléa submersion/inondation.

Rapport

Quand l'habitation (ou le local professionnel) s'avère être construite en zone de risque, la pratique de l'assureur peut sensiblement varier. Ainsi :

- ◆ il est fréquent que l'assureur résilie à échéance, ou après un sinistre, quand il apparaît que l'habitation est située en zone trop souvent exposée ;
- ◆ afin de disperser son risque, l'assureur peut chercher à éviter de couvrir des risques trop concentrés dans une même zone d'aléa ;
- ◆ il peut également moduler son tarif, fixer une limitation contractuelle d'indemnité¹¹⁶ ou revoir le niveau de franchise pour réduire la prise en charge du risque ;
- ◆ il peut plus simplement refuser d'assurer des habitations en zone rouge, y compris pour des bâtis existant avant l'adoption et même la prescription des PPR.

Sur ce dernier point, aux termes du code des assurances, le BCT est compétent (cf. encadré 20) pour imposer à un assureur de proposer une garantie obligatoire d'assurance habitation à l'occupant d'une construction située en zone rouge quand cette construction est antérieure à l'adoption du PPR. La question demeure du prix auquel serait consentie cette assurance.

Encadré 20 : Le rôle du bureau central de tarification en matière de construction en zone de PPR

Le bureau central de tarification peut être saisi d'un refus d'assurance d'une habitation située en zone de risque telle que définie par un plan de prévention des risques (PPR) sous certaines conditions.

Aux termes de l'article L125-6 du code des assurances : « *Dans les terrains classés inconstructibles par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé [...], l'obligation prévue au premier alinéa de l'article L. 125-2 [à savoir la garantie CatNat] ne s'impose pas aux entreprises d'assurance à l'égard des biens et activités [...] à l'exception, toutefois, des biens et des activités existant antérieurement à la publication de ce plan.* »

Le code poursuit, à l'alinéa suivant : « *Cette obligation [d'assurer CatNat] ne s'impose pas non plus aux entreprises d'assurance à l'égard des biens immobiliers construits et des activités exercées en violation des règles administratives en vigueur lors de leur mise en place et tendant à prévenir les dommages causés par une catastrophe naturelle.* »

Enfin : « *Les entreprises d'assurance ne peuvent toutefois se soustraire à cette obligation que lors de la conclusion initiale ou du renouvellement du contrat.* »

Source : Code des assurances.

4.5. L'occupation originellement illégale de terrains publics et des problèmes d'indivision, courants dans la plupart des territoires ultramarins, posent des problèmes spécifiques

La prévalence d'une culture orale, un taux de bancarisation plus faible qu'en métropole et l'importance de l'illettrisme contribuent, dans certaines parties des Outre-mer, à des modalités informelles de transmission du patrimoine foncier au sein des familles. Ces méthodes aboutissent à des indivisions sur plusieurs générations qu'il est difficile de clarifier¹¹⁷ et qui nuisent à la sécurité juridique de la propriété ainsi qu'à l'assurabilité des biens concernés.

¹¹² Article L. 562-1 du code de l'environnement.

¹¹³ Articles L. 563-1 et R. 563-8 du code de l'environnement.

¹¹⁴ Article L.123-1 du code de l'environnement.

¹¹⁵ L'événement de référence d'un PPRN est centennal.

¹¹⁶ À Saint-Martin, de nombreuses copropriétés étaient assurées avec une LCI inférieure à la valeur totale de l'immeuble lors du passage d'Irma.

¹¹⁷ À Mayotte, certaines indivisions regroupent ainsi plusieurs centaines de personnes.

Rapport

En outre, la construction sur terrain d'autrui est très fréquente outre-mer. À titre d'illustration, en Guyane, on estime que 60 % des constructions illicites se situent sur des parcelles privées, 17 % sur le foncier de l'État et 8 % sur celui des collectivités. À Fort-de-France, près de 20 % des familles¹¹⁸ vivaient sur un terrain qui ne leur appartient pas.

Dans certains cas, l'occupation coutumière est en outre enregistrée au cadastre, comme c'est le cas à Mayotte. Même quand ce n'est pas le cas, les collectivités procèdent à des campagnes de régularisation :

- ◆ des extensions réalisées sans autorisation d'urbanisme ;
- ◆ des constructions apparues dans les cinquante pas géométriques et régularisées par les agences¹¹⁹ ;
- ◆ des habitations édifiées sur des terrains communaux que la collectivité cède ensuite, convaincue qu'il serait socialement inenvisageable d'ordonner leur destruction, s'agissant de populations souvent précarisées installées depuis de longues années.

En cas de sinistre, l'impossibilité de produire un document attestant de la propriété du sol, et donc de la régularité de l'occupation, rend complexe voire impossible une indemnisation. Il est probable également qu'une auto-éviction de l'assurance existe pour les occupants de telles constructions, éventuellement soucieux de ne pas attirer l'attention sur leur situation peu régulière.

En revanche, il n'a pas été possible à la mission de se faire une idée claire du comportement des assureurs en cas de sinistre intervenant sur un bien construit sans autorisation d'urbanisme ou sans document attestant de la propriété du sol : certains interlocuteurs ont affirmé que les assureurs avaient refusé d'indemniser, d'autres qu'ils avaient résilié le contrat après indemnisation, du fait de la présomption de la bonne foi de l'assuré.

5. L'anticipation d'aides publiques en cas de sinistre ne joue que marginalement dans la décision de ne pas s'assurer

5.1. Les aides publiques versées après un sinistre, diverses et non systématiques, sont très faibles et incomparablement plus limitées qu'une indemnisation assurantielle

En premier lieu, lors d'un sinistre majeur, divers mécanismes de solidarité nationale peuvent être activés pour faire face à l'urgence :

- ◆ le fonds de secours outre-mer (Fsom) dans son volet de gestion de l'extrême urgence (cf. encadré 21). Pour Irma, 1,3 M€ du programme 123 (conditions de vie outre-mer sur lequel est budgété le Fsom) ont ainsi été débloqués pour l'achat et la distribution de vivres et d'eau aux sinistrés ainsi que le bâchage des immeubles inondés ;
- ◆ le fonds d'urgence pour le logement et autres fonds ministériels pour aider au relogement (environ 9 M€ après Irma) ;
- ◆ des aides exceptionnelles sur crédits budgétaires. Après Irma, une aide exceptionnelle d'urgence (3 M€) financée par le programme 161 (sécurité civile) distribuée sous forme de cartes prépayées ;
- ◆ des aides des collectivités territoriales ainsi que d'organisations non gouvernementales.

¹¹⁸ Selon Serge Letchimy, député, maire de Fort-de-France de 2001 à 2010.

¹¹⁹ Créées en Guadeloupe et en Martinique, les agences des 50 pas géométriques sont chargées du processus de régularisation de la situation des occupants sans titre au sein des espaces urbains du domaine public de l'État, selon certaines conditions d'éligibilité, définies législativement.

Rapport

Ces montants ne tiennent pas compte du coût (53M €) des moyens engagés par l'État dans le cadre de la gestion de crise post-Irma¹²⁰. La France a été soutenue à hauteur de 49 M€ par le fonds de solidarité de l'Union européenne.

Les sinistres majeurs, ceux notamment qui déclenchent la garantie CatNat, ont d'abord des effets vitaux sur la population qui ne relèvent pas de l'assurance individuelle : logement, eau, électricité, nourriture, communications, soins et santé, etc. Les aides publiques destinées aux personnes non assurées ne doivent pas être confondues avec les crédits d'urgence et de gestion de crise. Ces aides d'urgence, qui concernent au même titre les personnes assurées et les personnes non assurées, ne sauraient avoir une incidence sur les décisions de souscription (ou non) d'un contrat d'assurance par les personnes sinistrées.

¹²⁰ Les moyens engagés par l'État au profit de Saint-Martin et Saint-Barthélemy dans le cadre de la gestion de crise immédiatement après le cyclone Irma représentent plus de 53 M€ (hors titre 2). Source : DGOM.

Encadré 21 : Le Fonds de secours outre-mer

Historiquement, ce fonds a été créé par la loi de finances initiale pour 1999 sous le nom de « *fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités dans les départements, collectivités territoriales et territoires d'outre-mer* ». Puis, la circulaire du 11 juillet 2012 a mis en œuvre le fonds de secours pour l'Outre-mer (Fsom), qui est un fonds *ad hoc* rattaché au ministère des Outre-mer.

Conformément à cette circulaire, le Fsom « *intervient pendant et après une catastrophe naturelle* »¹²¹. Il vise par ailleurs à remédier à la faible couverture assurantielle des exploitants dans les territoires ultramarins. Ainsi, le Fsom se décompose en deux niveaux d'intervention non exclusifs : d'une part l'extrême urgence, de l'autre les différentes interventions en post-sinistre (calamités agricoles, particuliers, entreprises familiales et collectivités). En outre, la circulaire précise que « *la définition de la catastrophe naturelle est restrictive* »¹²², c'est-à-dire que les dommages doivent résulter de « *l'intensité exceptionnelle d'un agent naturel agissant au cours d'une période brève et continue* ». Ce caractère doit être fondé sur « *un rapport d'expertise établi par une administration technique de l'État, un organisme public spécialisé ou un expert du secteur privé reconnu* ». Conformément à la circulaire du 11 juillet 2012 relative à la mise en œuvre du fonds de secours pour l'Outre-mer, sont strictement exclus du champ d'application du fonds de secours :

- « *les dommages corporels ;*
- *les biens assurés ;*
- *les dommages sur les terrains, murs d'enceinte, et clôtures ;*
- *les dommages sur les véhicules terrestres, aériens et les marchandises transportées ;*
- *les dommages sur les véhicules maritimes, lacustres et fluviaux ;*
- *les opérations de déblaiement et de nettoyage des bâtiments endommagés ;*
- *les dommages indirects tels que les pertes de loyer ou de revenu, les manques à gagner ou les remboursements d'honoraires d'experts ;*
- *les dégâts que des actions simples de prévention auraient dû permettre d'éviter (mise à l'abri de matériels...).* »

En outre, sont également exclus du champ d'application du fonds de secours, « *sous réserve des exceptions encadrées par la circulaire* » : « *les dommages sur les biens immobiliers ; les stocks, productions et matières premières détruits ou endommagés* ».

Le Fsom est alimenté par des crédits du programme 123 « conditions de vie outre-mer » de la mission interministérielle « outre-mer » du budget de l'État. À ce titre, ces crédits sont soumis aux principes de l'annualité et de la spécialité budgétaires. Depuis 2014, le Fsom est doté en loi de finances initiale de 10 millions d'euros. Toutefois, en cas de crise majeure, des ouvertures de crédits sont possibles. Ainsi, les montants alloués par le Fsom depuis 2012 sont les suivants :

Montants alloués par le fonds de secours outre-mer depuis 2012

Année	Montants alloués (en milliers d'euros)
2012	7 043
2013	9 637
2014	19 742
2015	7 830
2016	6 344
2017	15 842
2018	20 609

Source : rapport sénatorial d'information n°122 (2019-2020) « sur les risques naturels majeurs dans les Outre-mer (volet relatif à la reconstruction et à la résilience des territoires et des populations). Les montants ont été arrondis au millier d'euros. Le fonds de garantie des calamités agricoles de droit commun (Fonds national de gestion des risques en agriculture, FNGRA) ne s'applique pas outre-mer mais un fonds de garantie des calamités agricoles dans les départements d'outre-mer est prévu par le code rural. Ce fonds était prévu pour ne bénéficier qu'aux (rares) souscripteurs d'une assurance couvrant les dommages touchant les exploitations agricoles - et n'intervenir que sur les biens non assurables. Il n'a jamais été mis en place. C'est le fonds de secours (Fsom) qui est venu pallier le caractère inopérant du fonds de garantie outre-mer : il intervient également pour les dommages agricoles liés aux catastrophes naturelles.

Source : rapport sénatorial d'information n°122 (2019-2020) ; circulaire du 11 juillet 2012 relative à la mise en œuvre du fonds de secours pour l'outre-mer.

Rapport

En second lieu, après la crise, **des mécanismes de soutien des ménages ou des professionnels non assurés peuvent en revanche être mobilisés**, à savoir principalement le fonds de secours outre-mer (cf. encadré 21) et des aides des collectivités territoriales pour certains secteurs d'activités ou pour le remplacement de certains biens mobiliers des ménages. (cf. encadré 21).

Après Irma, le fonds de secours outre-mer mobilisé à Saint-Martin et Saint-Barthélemy a permis de verser :

- ◆ 1 236 818 € au bénéfice de 1 265 particuliers, soit en moyenne 1 000 € par personne ;
- ◆ 477 774 € au bénéfice de très petites entreprises, d'agriculteurs et de pêcheurs.

Cette aide de 1,7 M€ est à mettre au regard des 2 Md€ de dégâts non assurés estimés. Le montant moyen de 1 000 € de Fsom par ménage est à rapporter au montant du sinistre moyen sur les habitations assurées qui est de 92 000 €. Le montant de 477 774 € de Fsom versés aux professionnels serait, quant à lui de nature à couvrir l'équivalent de deux sinistres professionnels moyens causés par Irma (cf. tableau 18).

Tableau 18 : Sinistres causés à Saint-Martin et Saint-Barthélemy par Irma

Catégorie de biens	Nombre total de sinistres	Coût estimatif des dommages (en M€)	Sinistre moyen (en €)
Habitations	11 000	1 025	92 300
Automobiles et plaisance	11 740	82	6 919
Biens professionnels	2 790 (48 hôtels)	772	276 600

Source : FFA.

De la même manière, les aides du Fsom versées aux professionnels non assurés après le passage du cyclone Maria en Guadeloupe n'étaient pas de nature à compenser l'absence d'indemnisation assurantielle. Sur un total de 880 000 € de dommages déclarés par 35 entreprises sollicitant le Fsom, seuls 62 000 € ont été versés, couvrant ainsi 7 % des dommages.

Encadré 22 : Deux exemples d'aides de collectivités territoriales aux sinistrés non assurés

1. En 2017, à la suite des dégâts occasionnés sur les cultures maraîchères par les fortes pluies de la tempête tropicale Berguitta à La Réunion, le conseil départemental a consenti des aides complémentaires de celles de l'État et de l'Union européenne :
 - une aide exceptionnelle de 1 080 000 € soit 2 000 € par hectare officiellement déclaré, pour l'année 2018, destinée à financer la replantation des parcelles de maraîchage et d'horticulture sinistrées, au sein des exploitations agricoles de la Réunion situées en zone reconnue en état de catastrophe naturelle suite au passage de Berguitta ;
 - une enveloppe maximale de 150 000 € destinée à soutenir à hauteur de 3 000 € maximum par exploitation, les exploitations hors zones reconnues en état de catastrophe naturelle dont le potentiel de production était dégradé à plus de 50 % et pour lesquelles il n'existait aucun dispositif de droit privé (assurance) ou public susceptible de l'aider.
2. Après le passage du cyclone Fakir au nord de La Réunion en 2018, la commune de Sainte-Suzanne a versé un total de 45 000 € d'aides directes à 207 ménages sinistrés qui n'étaient pas assurés, notamment pour le remplacement du mobilier de première nécessité.

Source : Mission.

Au total, il apparaît que les aides publiques de soutien aux personnes non assurées, même cumulées entre elles, sont incomparables en montant avec une indemnisation normale par un assureur¹²³.

¹²¹ 1.1 de la circulaire du 11 juillet 2012 relative à la mise en œuvre du fonds de secours pour l'outre-mer.

¹²² 1.2 de la circulaire du 11 juillet 2012 relative à la mise en œuvre du fonds de secours pour l'outre-mer.

¹²³ Y compris les aides associatives ou familiales.

5.2. La confusion entre CatNat et solidarité nationale/territoriale ne contribue pas à la lisibilité du dispositif pour les populations des Outre-mer

La mission a pu constater dans l'esprit des nombreux interlocuteurs qu'elle a rencontrés - particuliers surtout mais pas seulement - une confusion entre les dispositifs d'assistance et de solidarité nationale ou territoriale, d'une part, et le régime CatNat d'autre part.

Beaucoup d'habitants des Outre-mer imaginent manifestement qu'un arrêté CatNat pris dans une commune déclenche automatiquement le versement d'aides publiques pour les habitants sinistrés, indépendamment de leur souscription à un contrat d'assurance.

Cette confusion existe aussi en métropole, mais pas dans le même contexte, le taux de souscription à l'assurance étant proche de 100 %.

5.3. Si les habitants ultramarins sinistrés escomptent la mise en œuvre de la solidarité, il n'est pas démontré que son anticipation explique le non-recours à l'assurance

Il existe outre-mer, comme en métropole, une tendance compréhensible à escompter la mise en œuvre de la solidarité nationale ou territoriale après la survenance de sinistres majeurs touchant un grand nombre de personnes. En la matière, il apparaît à la mission que la mise en scène politique et médiatique habituelle de l'empathie et de la solidarité nationale ou territoriale ne facilite pas la perception par nos concitoyens de l'importance de la prévention et de l'assurance.

En revanche, l'idée selon laquelle une part importante des particuliers et des professionnels ultramarins ne s'assureraient pas en raison d'une anticipation de l'aide « providentielle » de la collectivité n'est en aucun cas démontrée :

- ◆ le déblocage d'aides de secours aux non assurés n'est en aucun cas systématique et n'intervient qu'en cas de sinistre majeur causant des dommages collectifs (il n'y pas d'aides publiques pour les sinistres classiques, par définition plus courants et plus nombreux) ;
- ◆ le montant des aides en question n'est aucunement de nature à se substituer à une indemnisation assurantielle (cf. *supra*) ;
- ◆ si des personnes décident de ne pas s'assurer en escomptant la solidarité nationale ou territoriale, cela résulte surtout d'une confusion avec le régime CatNat dont elles croient bénéficier même en n'étant pas assurées (cf. *supra*) ;
- ◆ ce phénomène peut exister cependant dans une certaine mesure sur des segments très spécifiques de l'économie, pour lesquels les possibilités d'assurance sont limitées ou peu connues et pour lesquels la solidarité nationale en cas de catastrophe est particulièrement importante et récurrente (pêche, agriculture).

Au total, très peu d'interlocuteurs de la mission ont mentionné ces aides comme des explications de la non-souscription, l'absence de réflexe d'assurance étant bien plus souvent invoquée (cf. *supra*). Cette explication du phénomène de non-assurance par le réflexe de « l'État-providence », qui vaudrait spécifiquement pour les habitants d'outre-mer par rapport à ceux de la métropole, peut également être légitimement mal perçue par les intéressés.

En outre, l'expression d' « aléa moral » est impropre pour caractériser un supposé comportement d'anticipation d'aides providentielles en cas de survenance d'un sinistre. L'aléa moral décrit plutôt l'attitude, très différente, de personnes qui, ayant souscrit un contrat d'assurance, s'abstiennent dès lors, délibérément, d'assurer l'entretien normal de leur bien.

PARTIE II : PROPOSITIONS

1. Propos liminaires

1.1. Il est à plusieurs titres justifié de poursuivre l'objectif d'augmentation du taux de pénétration de l'assurance outre-mer

1.1.1. Les acteurs ont le plus souvent un intérêt économique à s'assurer outre-mer

Les collectivités, les entreprises et les particuliers outre-mer qui ne souscrivent pas à l'assurance procèdent parfois à un calcul mettant en relation leur appréciation personnelle du risque encouru, les enjeux financiers d'un éventuel sinistre et le montant de la prime demandée par l'assureur (cf. *supra*). En tant que dépense sans contrepartie immédiate, l'assurance est toujours perçue comme « trop chère » avant un sinistre.

De fait, selon les sinistres rencontrés, les dommages subis, la nature des biens assurés ou les garanties souscrites, l'assurance peut, à l'échelle individuelle, représenter *a posteriori* un gain net ou une perte pour l'assuré. Des exemples peuvent être ainsi être convoqués dans l'entourage des acteurs économiques pour justifier une non-souscription (cf. *supra* sur « l'effet de voisinage »).

Au-delà des cas particuliers, il peut cependant être démontré que les acteurs ont en moyenne un intérêt économique à s'assurer outre-mer¹²⁴, même s'ils n'en sont pas nécessairement conscients. Ainsi que le montre une étude du CREST de 2011¹²⁵, c'est notamment le cas pour les ménages outre-mer concernant les catastrophes naturelles.

Le gain potentiel d'un ménage à s'assurer contre les catastrophes naturelles est ici déterminé grâce aux estimations des primes catastrophes naturelles proposées aux ménages non assurés. Le gain potentiel à l'assurance contre les catastrophes naturelles est calculé pour les ménages non assurés à partir de plusieurs scénarios qui correspondent à :

- ◆ différentes probabilités de catastrophe naturelle ;
- ◆ plusieurs montants de perte ;
- ◆ différents degrés d'aversion au risque. Ceci permet de tenir compte d'éventuels biais de perception et d'une potentielle anticipation par les ménages d'aides en cas de catastrophe.

Le gain à s'assurer augmente sensiblement avec l'aversion au risque, l'importance de la perte et la probabilité de perte¹²⁶.

Au total, la double mutualisation permise par la taille des portefeuilles de risques nationaux et internationaux des assureurs, ainsi que par le système de réassurance publique, a pour conséquence de rendre l'avantage à s'assurer bien plus grand outre-mer qu'en métropole pour un ménage.

¹²⁴ Sous réserve que l'objet de l'assurance ait une valeur et soit légal, deux conditions qui ne sont pas réunies pour une partie des habitations outre-mer. En outre, il n'est pas sûr que ce soit vrai pour la décennale construction : une entreprise qui travaille bien n'a sans doute pas intérêt économiquement à s'assurer, sauf pour pouvoir présenter le certificat et donc ne pas être exclue de la commande publique.

¹²⁵ Étude susmentionnée de Lucie Calvet et Céline Grislain-Létrémy en 2011.

¹²⁶ Les frais de gestion et de commercialisation des assureurs, compris dans les primes payées, doivent en outre être déduits du gain à s'assurer.

1.1.2. L'assurance accroît la résilience des personnes et des territoires

La notion de résilience se définit comme « la capacité d'un individu, un groupe ou une communauté à absorber et dépasser un choc ou une perturbation consécutifs à l'occurrence d'un aléa »¹²⁷. Au plan collectif, il s'agit de la capacité d'une structure à absorber une perturbation, à se réorganiser et à reconstituer un fonctionnement analogue à celui qui était le sien avant la perturbation. Pour les individus, il peut s'agir de reconstruire des modalités de vie et de fonctionnement ailleurs que sur le territoire sinistré – c'est la capacité individuelle de « cope with », mise en exergue par le cadre d'action de Hyogo¹²⁸.

À l'échelle d'un territoire, dans le cas d'un sinistre majeur, il s'agit donc notamment d'accélérer « le retour à la normale » des zones touchées¹²⁹ (cf. graphique 5).

L'anticipation est un facteur de résilience. Celle-ci peut être favorisée *ex ante*¹³⁰ :

- ◆ en réduisant l'exposition des activités et des personnes aux aléas (prévention des risques) ;
- ◆ en cherchant à transférer le risque résiduel à des tiers (l'assurance).

Graphique 4 : Modélisation de la recherche de résilience



Source : Cerema.

¹²⁷ Fanny Benitez : *Faire face ou vivre avec les catastrophes ? Capacités d'adaptation et capabilités dans les trajectoires de résilience individuelles et territoriales au sein de l'espace Caraïbe*, mémoire de thèse, Université Montpellier Paul Valéry, septembre 2018.

¹²⁸ Le Cadre d'action de Hyogo (*Hyogo Framework for Action*) est un instrument adopté par les États-membres des Nations unies en vue d'améliorer la résilience des nations et des collectivités face aux catastrophes par une réduction considérable des pertes dues aux catastrophes, tant en vies humaines qu'au niveau du capital social, économique et environnemental des collectivités et des pays.

¹²⁹ Alain Feretti, CESE, octobre 2015, *Les territoires face aux catastrophes naturelles : quels outils pour prévenir les risques ?*

¹³⁰ Nussbaum Roland, *La résilience des sociétés vue au travers du prisme des assurances : une comparaison internationale*, Annales des Mines - Responsabilité et environnement, 2013/4 (N° 72).

Rapport

Les assurances professionnelles couvrant les pertes d'exploitation, de récolte, de pêche ou de cheptel ont pour objet d'absorber les effets des dommages sur l'activité économique. La reconstitution des potentiels de production, lorsqu'ils ont été endommagés par le sinistre, peut également être couverte par une assurance. L'assurance permet ainsi au secteur économique de rebondir¹³¹ et donc au territoire sinistré de redémarrer après la catastrophe.

De la même manière, les assurances de dommages aux biens ont pour objectif de financer les dommages directs causés par des sinistres. La reconstruction des habitations ou des bâtiments d'entreprise est une composante essentielle de la résilience des territoires.

La résilience implique également de tirer pour l'avenir les enseignements des perturbations vécues. À cet égard, les assureurs peuvent également jouer un rôle, dans un processus vertueux, en participant par exemple à la diffusion d'une culture du risque dans le territoire.

La résilience des habitants ou des entreprises et celle des territoires peuvent cependant être disjointes. Les sinistres non généralisés peuvent ainsi mettre en jeu la résilience d'un ménage ou d'une entreprise sans impact sur le territoire. À l'inverse, après Irma, des Saint-Martinois ont par exemple décidé de quitter l'île, assurant leur résilience individuelle alors que le redémarrage économique de l'île tardait. Le même phénomène a été observé en Guadeloupe à la suite de l'évacuation en 1976 de la région de Basse-Terre en anticipation de la menace d'éruption de la Soufrière.

Comme la gestion d'Irma a permis de le constater récemment, les assureurs participent à la résilience des territoires y compris sur le terrain de la gestion immédiatement postérieure à une crise majeure :

- ◆ ils ont un rôle de gestion du choc psychologique des populations qui doivent notamment être rassurées sur le fait qu'elles vont être indemnisées. Lors d'Irma, Allianz a par exemple installé un comptoir pour accueillir les clients et accélérer le traitement des dossiers automobiles ;
- ◆ ils doivent identifier au plus vite les sinistrés et procéder à une première estimation des dégâts. Dans le meilleur des cas, ils font établir au plus vite des devis par des professionnels de la construction ;
- ◆ ils procèdent au versement des premières indemnités d'urgence aux sinistrés assurés. Pour Irma, on estime que 100 M€ ont été versés dans les 40 premiers jours après le sinistre (5 % du montant d'indemnités total dû).

1.2. Des exemples intéressants d'innovations locales

À la faveur de ses nombreux déplacements, la mission a rencontré plusieurs initiatives locales susceptibles d'approfondir la pratique assurantielle dans les Outre-mer. Ces innovations sont de nature à alimenter les réflexions sur le sujet et ont permis à la mission d'élaborer une partie de ses préconisations.

1.2.1. La micro-assurance dans des contextes de grande précarité

Les mécanismes de micro-assurance se sont mis en place depuis une vingtaine d'années dans les pays en développement afin d'apporter une couverture assurantielle aux populations non couvertes par les acteurs traditionnels de l'assurance. Ces systèmes apportent des solutions face aux risques tout en adaptant les primes aux besoins, aux revenus et aux niveaux de risque de ces personnes. Les institutions de microfinance (IMF) ont été les premières à développer la micro-assurance, afin de pérenniser et de sécuriser le micro-crédit.

¹³¹ Le verbe latin *resilire* signifie « rebondir ».

Rapport

La micro-assurance a récemment connu une forte croissance, le nombre de personnes couvertes dans le monde passant de 78 millions en 2007 à environ 500 millions aujourd'hui. Cela s'explique à la fois par l'implication des gouvernements et par l'intérêt accru des grandes compagnies d'assurance. Ainsi, en 2011, 33 des 50 plus grandes compagnies d'assurance mondiales offraient de la micro-assurance¹³². En 2015, Craig Churchill, responsable du Fonds pour l'innovation en micro-assurance¹³³, confirmait que « *de nombreuses innovations voyaient le jour pour relever le défi consistant à proposer de meilleures prestations d'assurance à un plus grand nombre de personnes à faibles revenus* ». Il convient de souligner que les projets de micro-assurance dans les contextes de pays en développement visent prioritairement des assurances-santé et prévoyance, même si certains portent sur les habitations en contexte d'aléa climatique majeur.

Encadré 23 : L'exemple de la micro-assurance d'AXA au Mexique

AXA a lancé en 2018 un produit de micro-assurance :

- il s'agit d'une initiative locale (seul le district de Union Hidalgo dans l'État de Oaxaca est concerné) ;
- il concerne 550 maisons détruites par le séisme de 2017. La reconstruction de ces maisons a été financée par des aides du Gouvernement (120 000 pesos par maison en moyenne, soit 5 500 euros) et par la fondation AXA. Les normes de reconstruction devaient garantir l'assurabilité des maisons (les normes en termes de fondations et l'équivalent du PLU ont été révisés). AXA a travaillé avec un seul et même promoteur sur ce programme ;
- le produit couvre les risques incendie, tremblement de terre et cyclone, avec une garantie « enlèvement de décombres » en cas de sinistre ;
- la prime est de 600 pesos par an (28 euros), mais est supportée pendant les trois premières années par le promoteur qui a assuré la reconstruction des maisons. Si l'assuré le décide (reconduction volontaire), il paie sa cotisation à partir du début de la quatrième année de couverture. AXA a mis en place, en parallèle, une sorte de petite caisse d'épargne locale pour que les assurés provisionnent leurs cotisations futures ;
- ce montant modique de la prime est possible grâce à une modulation commerciale (exonération des coûts de distribution), à la faible valeur des biens et à la taille réduite du marché concerné ;
- cette offre, pionnière au Mexique, a été relayée par l'AMI (équivalent de la FFA) et commence à être reprise par d'autres assureurs dans d'autres régions reculées du Mexique.

Source : Mission.

Différentes initiatives métropolitaines de micro-assurance se sont développées avec succès outre-mer. C'est le cas de la fondation *Entrepreneurs de la Cité (EDLC)* et de l'*Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)*, qui développent des offres de micro-assurance à La Réunion.

¹³² *La microfinance dans les outre-mer*, rapport, CESE, 2015.

¹³³ Fonds rattaché à l'Organisation internationale du travail (OIT).

Rapport

La fondation *Entrepreneurs de la Cité* (EDLC), créée en 2006 et reconnue d'utilité publique en 2008, propose une assurance collective, solidaire et universelle, grâce à l'engagement de huit membres fondateurs¹³⁴. Dans l'ensemble du territoire, EDLC compte 3 068 contrats actifs. La société a traité 150 sinistres et accueilli et informé 1 975 entrepreneurs. La fondation joue un rôle de courtier à but non lucratif dans le sens où l'association développe les produits d'assurance proposés aux assurés directement avec les assureurs. Elle propose différents contrats : une multirisque professionnelle, une assurance en responsabilité civile professionnelle, une assurance en responsabilité civile décennale, une assurance prévoyance et une complémentaire santé. En moyenne, les contrats de garantie décennale sont 20 % moins chers que les prix de marché et les contrats multirisque professionnels sont 50 % moins chers. La fondation s'est implantée à La Réunion à la fin de l'année 2015. EDLC y compte aujourd'hui environ 300 contrats actifs de micro-assurance et ne constate pas de sur-sinistralité.

L'ADIE¹³⁵ a développé deux produits de micro-assurance à destination des bénéficiaires de microcrédits, notamment dans les Outre-mer (Guadeloupe, Martinique et La Réunion). D'un côté, une assurance professionnelle développée en 2015 en lien avec l'assureur AXA, qui représente environ 290 contrats d'assurance à La Réunion et dont le coût est adapté à l'échelle des entreprises (entre 80 € et 350 € de prime par an) ; de l'autre, une assurance automobile développée en 2018, en lien avec l'assureur Allianz, qui représente 70 contrats à La Réunion.

Ces solutions de micro-assurance permettent de proposer des produits à moindres coûts à des clients exclus des offres classiques qui sont surdimensionnées par rapport à leurs besoins. Les assureurs n'intègrent pas les coûts de gestion et de *marketing* dans le montant de la prime qui sont d'ailleurs souscrits par l'intermédiaire du partenaire (EDLC ou ADIE). Les assureurs ne dégagent pas de bénéfices sur ces contrats, qui s'inscrivent dans une démarche non lucrative, de responsabilité sociétale des entreprises (RSE), valorisée également dans la communication interne et externe du groupe.

1.2.2. La mise en place de formations en courtage en complément de l'offre de formation en assurance

Dans le cadre des entretiens conduits par la mission, certains acteurs locaux de l'assurance ont évoqué la nécessité de renforcer l'offre de formation en assurance dans les Outre-mer notamment afin de disposer d'une expertise locale forte dans le secteur de l'assurance.

Selon le syndicat des courtiers d'assurance de La Réunion et de l'océan Indien (SCAR OI), la demande de courtiers est très forte et, face à la complexification de la profession, nécessite une formation adéquate. Le SCAR OI a par conséquent créé un centre de formation spécialisé en courtage d'assurances, *Courtage For*, pour répondre aux besoins de compétences des cabinets de courtage.

Au plan national, la branche des courtiers a créé trois certificats de qualification professionnelle (CQP). Le centre de formation *Courtage For* a remporté un appel d'offres de formation (AOF) national. Elle a initié, en 2019, le premier CQP « *gestionnaire IARD production en courtage d'assurance* ». Cette formation, inscrite au répertoire national des certifications professionnelles, a été dispensée pour la première fois en 2019. Elle comprend 525 heures de formation dont 175 heures en stage pratique ; 10 candidats sur les 12 ont obtenu le CQP.

¹³⁴ AG2R La Mondiale, April, La Banque Postale, La Caisse des Dépôts, CFDP Assurances, CNP Assurances, Evolem et la Matmut.

¹³⁵ Créée en 1989 et reconnue d'utilité publique en 2005.

Rapport

Faisant le constat que les métiers d'assureurs et de courtiers nécessitent des compétences relativement distinctes, le SCAR OI souhaite mettre en place une licence spécifique en courtage, première en France, en lien avec le conservatoire national des arts et métiers (Cnam). Elle étofferait l'offre présente à La Réunion (licence banques/assurances). Le Cnam a donné un accord de principe et les discussions sont en cours sur la maquette pédagogique.

Enfin, Courtage For a participé, à la demande des compagnies d'assurance, à des formations relatives aux risques professionnels dans des entreprises non assurées, en lien avec le SDIS, la CGSS, la DIECCTE et l'association Intermetra. Ces séances de sensibilisation ont permis de mettre en lumière la nécessité de mise aux normes des entreprises et *in fine* les besoins d'assurance.

1.2.3. Réflexions sur l'adaptation des règles constructives aux nécessités locales

Dans le cadre notamment du programme d'action pour la qualité de la construction et la transition énergétique (Pacte), porté par l'agence de la qualité de la construction (AQC), des initiatives ont été menées visant à réunir les acteurs du BTP sur la question de l'adaptation des normes constructives aux spécificités géographiques, topographiques et climatiques des Outre-mer.

La fédération réunionnaise du BTP a entamé des travaux préfigurateurs pour une production locale de normes techniques adaptées à l'île de La Réunion passant par la création d'un bureau local de normalisation.

En Martinique, la mission a rencontré des représentants de la cellule économique régionale de la construction (CERC)¹³⁶. En lien avec l'association Cobaty¹³⁷ (District Antilles), la CERC travaille depuis début 2019 à l'adaptation des normes constructives au contexte antillais. Des groupes d'experts locaux et des commissions locales de normalisation travaillent à l'élaboration d'amendements spécifiques sur les DTU afin de les soumettre aux bureaux nationaux de normalisation.

2. Les leviers en matière d'assurance

2.1. Les leviers à actionner sur la demande

2.1.1. Communiquer massivement sur l'intérêt de l'assurance

Les interlocuteurs de la mission ont pointé l'absence de « réflexe de l'assurance » comme une raison centrale de la non-souscription outre-mer. Dès lors, il apparaît prioritaire d'œuvrer à la diffusion d'une culture de l'assurance dans ces territoires, tant chez les particuliers que chez les professionnels.

Ces communications, pour être efficaces, devraient notamment :

- ◆ être portées par tous les acteurs concernés, publics comme privés, dans une logique partenariale (État, collectivités, assureurs, chambres consulaires, associations, etc.), notamment en matière de financement ;
 - à cette fin, le BCT pourrait voir son rôle renforcé et devenir un acteur de la promotion de l'assurance dans les territoires, et pas seulement un recours en cas de refus d'une assurance obligatoire. Un correspondant du BCT dans chaque territoire ultramarin pourrait œuvrer à cette promotion ;

¹³⁶ Association loi de 1901 créée en mars 2018 en Martinique.

¹³⁷ Association loi de 1901 créée en 1957 au plan national et en 1995 en Martinique.

Rapport

- le fonds Barnier (cf. encadré 24) pourrait subventionner les « campagnes d'information » sur la prévention et la connaissance des risques majeurs menées conjointement par les collectivités territoriales et les assureurs, dans le cadre de l'article L. 561-3 du code de l'environnement. Pour la partie incombant à l'État, les campagnes relatives à l'assurance pourraient être financées par ce fonds ;
- ◆ se déployer dans la durée et ne pas se limiter à des initiatives ponctuelles ;
- ◆ être « incarnées »¹³⁸. Les campagnes devraient cibler les spécificités locales, illustrées avec des exemples éloquentes et vécus, des anecdotes tirées de la réalité quotidienne des territoires. Les communications exclusivement institutionnelles ou semblant inadaptées au contexte ultramarin s'avèrent peu opérantes pour augmenter le taux de couverture par l'assurance. En outre, le ciblage des populations doit être précis. Les communications destinées aux particuliers ne sauraient être les mêmes que celles adressées aux entrepreneurs ; elles doivent être déclinées dans les langues les plus volontiers parlées dans la vie quotidienne ;
- ◆ utiliser toute la gamme de canaux, adapter l'utilisation des canaux aux messages délivrés (télévision, affichage, presse, internet, etc.) et aux publics-cibles ;
- ◆ être associées à une sensibilisation à la culture du risque (cf. *infra*). Le réflexe de l'assurance ne peut se développer sans une prise de conscience et une identification préalables du risque.

Proposition n° 1 : Afin de développer le réflexe de l'assurance outre-mer, déployer dans la durée et dans une logique multi-partenariale, une communication sur l'intérêt de l'assurance adaptée aux publics ultramarins.

2.1.2. Mobiliser les acteurs en mesure de contribuer à l'augmentation du taux de souscription

Sans qu'ils en soient nécessairement conscients, plusieurs types de tiers sont intéressés à la souscription à l'assurance par les entreprises et les ménages :

- ◆ les propriétaires du parc privé et les bailleurs sociaux pour qui il est très préférable que les logements soient couverts au moins pour les risques locatifs ;
- ◆ les communes vers lesquelles les sinistrés non assurés se tournent immédiatement après une calamité ou un sinistre (notamment via leur CCAS) ;
- ◆ l'État qui est tenu d'apporter une aide, au titre de la solidarité nationale, aux victimes non assurées et de contribuer à reconstruire les biens non assurables (cf. *supra*) ;
- ◆ les assureurs qui gagnent, pour sécuriser leur portefeuille, à augmenter le volume des souscriptions ;
- ◆ les intermédiaires de l'assurance pour des raisons commerciales.

Les intérêts de tous ces acteurs convergent vers une souscription plus importante. Toute politique de promotion de l'assurance et d'accompagnement personnalisé à la souscription doit donc passer par une mobilisation et une coordination de ces réseaux. Des institutions traditionnellement prescriptrices, comme les écoles ou les médecins, pourraient également être associées.

Proposition n° 2 : S'appuyer sur les tiers intéressés à la souscription pour augmenter la couverture par l'assurance des populations outre-mer.

¹³⁸ De ce point de vue, les campagnes de prévention qui mettent en scène Bacoco Saïd à Mayotte, en mahorais, paraissent intéressantes.

Rapport

Il est à ce titre proposé que les bailleurs sociaux soient invités à vérifier chaque année l'assurance habitation et à généraliser la pratique de l'assurance pour le compte d'autrui. La mission recommande d'étudier les conditions possibles de la mise en place d'un avis à tiers détenteur en cas d'impayés de plus de trois mois.

La mission préconise en outre que les organismes fédérateurs, comme l'Armos-oi à La Réunion, s'emparent du sujet. Des offres "conventionnées" de MRH avec les assureurs volontaires de la place pourraient également être envisagées.

Il convient cependant de souligner que les bailleurs sociaux devraient eux aussi contribuer à la bonne information de leurs locataires en leur présentant clairement les limites de la garantie minimale des risques locatifs et les avantages que présente une assurance multirisque habitation.

Proposition n° 3 : Sous l'égide des organismes fédérateurs du logement social, favoriser la pratique de souscription à une assurance habitation des bailleurs sociaux pour le compte de leurs locataires, en garantissant une bonne information des locataires sur leur couverture. Développer des offres conventionnées de MRH avec les assureurs locaux.

Enfin, les caisses d'allocations familiales (CAF) pourraient, dans le cadre de leur mission de conseil aux familles, promouvoir l'assurance habitation auprès de leurs bénéficiaires, notamment lors de la constitution d'un dossier d'aide au logement.

2.2. Les leviers à actionner sur l'offre

2.2.1. Accroître la compréhension de l'assurance et la confiance dans les assureurs

La non-souscription à l'assurance peut être, plus encore outre-mer qu'en métropole, le fruit d'une difficulté à comprendre le fonctionnement de l'assurance (cf. *supra*) et d'un manque de confiance envers les assureurs. L'image parfois caricaturale de l'assureur pourrait d'ailleurs être considérée comme la base du travail de pédagogie à mener sur l'assurance (cf. *infra*). D'autres mesures seraient de nature à améliorer cette image et à travailler à tisser un lien de confiance entre assureurs et (potentiels) assurés.

En premier lieu, les contrats d'assurance gagneraient à être beaucoup plus lisibles et transparents. Une page de résumé des clauses, dont la structure et la présentation seraient identiques pour tous les assureurs, pourrait ainsi être produite systématiquement par les assureurs. Cette synthèse devrait être immédiatement compréhensible par tous les publics concernés. Les exclusions de garantie devraient y apparaître explicitement et clairement, ainsi que les conditions tarifaires.

Ceci pourrait passer par une diffusion plus large de la « fiche DIN » (document information normé), résumé de clauses obligatoire pour chaque contrat d'assurance depuis la directive sur la distribution d'assurance de 2016. Cette recommandation ne vaut évidemment pas seulement pour les Outre-mer.

La mission préconise ainsi de proposer aux clients de l'assurance un résumé clair, transparent et immédiatement lisible des garanties et exclusions prévues par leur contrat avec une structure et une présentation identiques pour tous les assureurs, le cas échéant en recourant aux langues les plus parlées localement dans la vie quotidienne.

L'image de l'assurance et la compréhension de la finalité des systèmes assurantiels pourraient également être améliorées, notamment à l'égard des populations ultramarines, si les assureurs s'accordaient dans un document écrit sur des principes-clés et quelques engagements. **Une « charte de l'assurance » rédigée sous la coordination de la FFA pourrait ainsi énumérer les droits et devoirs des assurés et des assureurs, ainsi que quelques principes cardinaux :**

Rapport

- ◆ l'assurance est une activité privée qui sécurise les parcours économiques des particuliers, des entreprises et collectivités ;
- ◆ toute personne doit pouvoir être assurée pour ses biens et pour les risques qu'elle pourrait faire courir à autrui ;
- ◆ le principe de l'assurance repose sur la mutualisation et la dilution du risque ;
- ◆ l'échelle pertinente, notamment en matière de risques majeurs, est au moins le territoire national, métropole et outre-mer liés solidairement ;
- ◆ la continuité territoriale et la solidarité nationale sont des principes qui s'appliquent au domaine de l'assurance.

De nombreux « irritants » participent au déficit de confiance des assureurs et mériteraient d'être gommés. Voici quelques exemples d'initiatives possibles qui seraient également utiles en dehors des Outre-mer :

- ◆ les assureurs pourraient travailler davantage sur des engagements contractuels en matière de délais (souvent perçus comme trop long et imprévisibles) ou au moins donner un délai indicatif ou moyen de traitement des dossiers selon le type de dossier ;
- ◆ les compagnies pourraient imaginer un système de révision annuelle des primes d'assurance tous risques automobile en fonction de la dépréciation de la valeur de la voiture ;
- ◆ elles pourraient également prendre en compte un historique de sinistres plus long, notamment en matière automobile, pour limiter les pénalités en cas de sinistres concentrés sur une courte période (« loi des séries »).

Le manque de confiance de l'assurance tient également à la difficile comparaison entre les produits proposés par les différentes compagnies. De la même manière, il apparaît difficile de mesurer de façon objective l'évolution du nombre d'acteurs ou des prix pratiqués sur un marché.

Pour permettre une meilleure connaissance et compréhension des marchés ultramarins de l'assurance, **la mission préconise ainsi que, dans chaque territoire, un suivi comparatif des tarifs des produits proposés et de la couverture assurantielle ou de l'évolution du nombre d'assureurs présents soit assuré par les observatoires des prix.**

Proposition n° 4 : Accroître la compréhension de l'assurance et la confiance dans les assureurs en clarifiant les clauses des contrats, en établissant une charte de l'assurance et en assurant un suivi des tarifs proposés et de la couverture assurantielle dans chaque territoire.

2.2.2. Maintenir absolument la mutualisation nationale permise par le régime CatNat

L'ampleur de la non-assurance dans les Outre-mer explique que les territoires ultramarins ne représentent que 1,5 % des primes CatNat cumulées de 1995 à 2016, soit une part trois fois moindre que ce qu'ils représentent dans la sinistralité naturelle nationale (4,5 %) et bien moindre que la moyenne nationale si l'on rapporte à la population (4,2 %). Si, hors Irma, la sur-sinistralité CatNat des Outre-mer est infirmée (cf. *supra*), il apparaît cependant que la solidarité nationale joue à plein étant donné la faible participation aux primes des Outre-mer (cf. tableau 19)

Tableau 19 : Primes CatNat et espérance de sinistralité en métropole et outre-mer en M€

	Métropole	outre-mer
Montant des primes CatNat collectées	1 600	25
Espérance de sinistralité	1 000	150

Source : FFA.

Rapport

Dans ce contexte, il est possible de considérer les Drom/Com :

- ◆ comme des territoires spécifiques et posant un problème singulier, où le taux de souscription à l'assurance est faible et les risques, notamment naturels, particulièrement élevés, voire spécifiques. Cette approche pourrait mener à revenir sur le principe de mutualisation des risques à l'échelle nationale qui prévaut notamment dans le régime CatNat et, plus largement, sur les mécanismes de la solidarité nationale ;
- ◆ comme des territoires « laboratoires », préfigurateurs de situations que pourrait connaître à l'avenir la métropole en matière de risques, dans le contexte notamment du changement climatique. Ils pourraient alors permettre d'expérimenter des modalités de prévention ainsi que de gestion des risques et des sinistres transposables ensuite en métropole ;
- ◆ comme des territoires français comme les autres, conformément au projet républicain d'unité, d'égalité sociale et de continuité territoriale. Cette approche viserait à promouvoir d'abord un rattrapage rapide des Outre-mer et à placer ensuite la réflexion dans un cadre de droit commun. Deux exigences complémentaires peuvent nourrir cette approche : une responsabilisation des particuliers, des entreprises et des collectivités, incités à souscrire l'assurance (cf. *supra*), et une exigence accrue envers les assureurs afin qu'ils proposent la même offre, outre-mer qu'en métropole, et à des prix réellement comparables. Mais cela supposerait que le rattrapage porte aussi sur les écarts de niveaux de vie et d'éducation pour soutenir cette démarche.

La mission considère que la première des trois approches doit être écartée. **Toute initiative visant à remettre en cause le principe de mutualisation du risque outre-mer (comme de tout autre territoire couvert par le régime CatNat) poserait un problème de principe et serait de nature à faire fuir les assureurs et à augmenter fortement le coût de l'assurance pour les assurés ultramarins¹³⁹. Elle préconise clairement la deuxième approche.**

La mission préconise ainsi de réaffirmer la logique de mutualisation nationale des risques naturels outre-mer permise par le régime CatNat et la réassurance publique.

Afin d'atteindre cet objectif, l'équilibre financier de long terme de CCR, qui n'a à ce jour eu recours qu'une fois à la garantie de l'État¹⁴⁰, doit être préservé. Après les ouragans Irma et Maria aux Antilles, ainsi que le fort épisode de sécheresse survenu en métropole en 2017, la provision pour égalisation de CCR avait été ramenée à 1,44 Md€, contre 2,55 Md€ l'année précédente¹⁴¹.

¹³⁹ Selon Stéphane Pénet, directeur du pôle assurances de dommages et de responsabilités de la Fédération française de l'assurance (FFA), « les assureurs travaillent justement pour permettre une mutualisation dans le temps et dans l'espace. Un problème caractérise toutefois les outre-mer car si nous rapportons les sinistres qu'ils subissent à leurs capacités d'assurance, alors ces sinistres ne sont plus supportables. La seule solution pour les outre-mer consiste donc à mutualiser les risques avec le territoire métropolitain. Sans cette mutualisation, nous ne pourrions plus assurer les risques ultramarins, a fortiori si cette sorte d'événements tend à se répéter du fait du changement climatique ». (Rapport sénatorial relatif aux risques naturels majeurs dans les Outre-mer, novembre 2019).

¹⁴⁰ À la suite des tempêtes Lothar et Martin qui ont touché la métropole en décembre 1999.

¹⁴¹ Rapport SFCR (rapport sur la solvabilité et la situation financière) pour CCR en 2018.

Rapport

Certaines périodes avec peu de catastrophes naturelles permettent à CCR de réaliser des bénéfices substantiels (entre 2003 et 2015 par exemple). Ces excédents peuvent être mis en réserve en franchise d'impôts. L'article 39 quinquies G du CGI prévoit en effet que le réassureur public peut constituer des provisions réglementées d'égalisation en franchise d'impôt¹⁴². Les dotations annuelles aux provisions qui, dans un délai de dix ans, n'auront pas été utilisées pour compenser des résultats techniques déficitaires ultérieurement, sont réintégrées dans le bénéfice imposable (impôt sur les sociétés) de la onzième année suivant celle de leur constitution. Le réassureur doit donc payer, au bout de dix ans, des impôts sur les provisions qu'il est obligé de reprendre. En cas de catastrophe majeure au même moment, l'équilibre financier de la caisse peut être menacé. Ce délai de 10 ans de franchise fiscale pour les risques majeurs pourrait être augmenté afin de favoriser le provisionnement de long terme du réassureur.

Proposition n° 5 : Prévoir un allongement ou une suppression du délai de dix ans au-delà duquel les dotations aux provisions d'égalisation non utilisées doivent être réintégrées dans le bénéfice imposable de CCR.

La pérennité du système CatNat face à l'augmentation de la sinistralité naturelle dans le contexte du changement climatique pourrait également impliquer d'augmenter le taux de surprime CatNat de 12 %. CCR évoque une augmentation progressive jusqu'à 18 % ou 20 %. Ce chiffrage mériterait d'être contre-expertisé au regard de l'évolution objective des réserves et des fonds propres de CCR. Si une telle augmentation aurait pour effet mécanique d'augmenter légèrement le coût de l'assurance de dommages pour les assurés¹⁴³, elle pourrait permettre de maintenir l'équilibre financier de CCR à long terme. En vertu de l'exigence d'égalité et de solidarité nationale, cette augmentation ne ferait pas l'objet de modulations géographiques.

Proposition n° 6 : Réaffirmer la logique de mutualisation nationale des risques naturels outre-mer permise par le régime CatNat et la réassurance publique. Ne pas exclure une augmentation progressive du taux de surprime CatNat pour faire face aux effets prévisibles du changement climatique en métropole comme outre-mer.

2.2.3. Promouvoir l'exigence de solidarité nationale auprès des assureurs

Les assureurs présents sur le marché français bénéficient d'un système public-privé de réassurance très avantageux (cf. *supra*). Sans ce système, qui bénéficie de la garantie illimitée de l'État, il est probable que de nombreux assureurs se seraient retirés des marchés outre-mer, notamment après des sinistres majeurs. En apportant une offre d'assurance à des publics parfois très exposés au risque, les assureurs présents sur place participent à l'exigence de solidarité nationale déjà rappelée. Cependant, en tant qu'acteurs privés, les compagnies d'assurance sont libres de revoir leur politique de souscription dans un territoire, voire de se retirer de tout ou partie d'un marché. Leur maintien dans les territoires ultramarins, et sur le maximum de segments possible, peut cependant être encouragé de diverses manières.

En premier lieu, **il apparaît nécessaire de lutter contre les refus d'assurance que rencontrent certains publics outre-mer**. Cela peut notamment être le cas concernant la garantie catastrophes naturelles qui a la particularité d'être une garantie obligatoire adossée à une assurance facultative.

¹⁴² CCR ne peut provisionner plus de 75 % du bénéfice technique annuel, c'est-à-dire 75 % de [primes-charges de sinistre], ni plus 300 % du montant des primes accumulées sur le risque concerné dans l'année.

¹⁴³ De l'ordre d'un euro par mois pour une MRH classique de 200 € annuels.

Rapport

À cet égard, il résulte de l'article L. 125-1 du code des assurances que les contrats d'assurance de biens ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles. Cette disposition a pour résultat que, dès lors qu'une assurance de biens est accordée, elle comporte nécessairement la garantie CatNat, à un tarif fixé uniformément par les pouvoirs publics (surprime). Si les assureurs peuvent refuser d'assurer un bien, ils ne peuvent déroger à l'extension obligatoire de garantie CatNat dans les contrats d'assurance de dommages que dans des cas précisément définis par la loi : biens en infraction, nouvelles habitations bâties sur des zones déclarées inconstructibles par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) ou n'ayant pas respecté certaines mesures de prévention.

En revanche, le sixième alinéa de l'article L. 125-6 du code des assurances ne donne compétence au BCT que pour imposer à un assureur ayant délivré une assurance de biens sans garantie des catastrophes naturelles, d'y inclure celle-ci, mais non pour imposer à un assureur de biens, qui s'y refuse, de délivrer cette assurance, qui n'est pour sa part pas obligatoire.

Dans les cas où le refus d'une assurance de biens, au prétexte que celle-ci n'est pas obligatoire, ne peut s'expliquer que par le désir de l'assureur d'échapper à l'effort de solidarité nationale envers les effets des catastrophes naturelles, il conviendrait que le BCT impose exceptionnellement la souscription d'une garantie-socle, malgré le caractère non obligatoire de cette dernière.

La mission préconise ainsi de modifier les articles L-125-6 alinéa 6 et R-250-2 du code des assurances afin de donner au BCT la possibilité de pouvoir imposer à une société d'assurance la souscription d'une garantie de catastrophe naturelle.

D'autres segments de l'assurance posent des problèmes spécifiques d'offre outre-mer. Dans de nombreux cas, les refus d'assurer s'expliquent par une difficulté technique des assureurs à tarifier le risque pour garantir leur équilibre économique. Ainsi, le développement d'une meilleure expertise des risques outre-mer permettrait d'encourager la présence des assureurs (cf. *infra*).

Certaines différences de traitement entre les Outre-mer et la métropole en matière d'assurance pourraient cependant être évitées. Ainsi, de nombreux interlocuteurs de la mission ont expliqué qu'un véhicule assuré en métropole n'était pas automatiquement couvert si son propriétaire s'installait dans un territoire ultramarin. Le principe de continuité territoriale de ce type d'offres pourrait être inscrit dans le code des assurances, au moins pour les assureurs qui en ont la possibilité technique.

La mission recommande ainsi d'inscrire dans le code des assurances le principe de continuité territoriale de l'assurance automobile pour un véhicule assuré en métropole puis outre-mer auprès du même assureur, tout en laissant possibles des modulations tarifaires.

En contrepartie de cet effort de solidarité demandé aux assurés et afin de promouvoir le maintien des assureurs présents sur place voire l'arrivée de nouveaux acteurs, il apparaît indispensable que le système de réassurance publique ne pénalise pas les compagnies présentes outre-mer (cf. *supra*).

Proposition n° 7 : Veiller à modérer les tarifs de *stop loss* appliqués par CCR aux assureurs présents sur les marchés ultramarins, afin de ne pas les pénaliser par rapport aux assureurs pas (ou moins) présents sur ces marchés.

Au total, afin de répondre au mieux aux inquiétudes des assureurs présents outre-mer sur leur capacité à s'y maintenir, il serait utile à l'avenir de connaître plus précisément la situation de rentabilité de ces compagnies sur leurs segments outre-mer. Un contrôle spécifique de la direction de contrôle des assurances de l'ACPR peut ainsi être préconisé. Selon les informations de la mission, l'autorité ne dispose à ce jour d'aucune information spécifique sur les marchés ultramarins des grandes compagnies. L'organisation interne des assureurs (filiales, caisses régionales, indifférenciation) ne permet pas d'objectiver le caractère éventuellement spécifique de l'exposition outre-mer.

Proposition n° 8 : Prévoir un contrôle de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution sur les segments outre-mer des portefeuilles des assureurs pour objectiver les difficultés d'équilibrage économique avancées par les compagnies.

2.2.4. Améliorer la couverture des secteurs économiques qui peinent à s'assurer

Des secteurs d'activités outre-mer, en raison de leurs spécificités ou de l'étroitesse des marchés qu'ils couvrent, sont confrontés à un difficile accès à l'offre d'assurance d'entreprise ou professionnelle.

En premier lieu, les réseaux de distribution de l'assurance présents dans les territoires ultramarins n'ont pas toujours l'expertise sur place pour identifier et tarifer correctement le risque d'activités économiques spécifiques. Dès lors, les assureurs pourraient mettre en place, par exemple dans le cadre de *pools*, des groupes de travail avec un dispositif de relais auprès d'experts métropolitains sur des activités pour lesquels l'assurance est particulièrement technique (plaisance, transport de personnes, pêche, agriculture, etc.). Ces travaux en commun pourraient, le cas échéant, permettre de proposer de nouveaux produits adaptés aux secteurs aujourd'hui peu couverts par l'assurance.

La mission propose ainsi de mutualiser l'expertise des différents assureurs présents outre-mer, en lien avec des experts en métropole, afin d'améliorer la connaissance des risques spécifiques et la couverture de secteurs économiques aujourd'hui éloignés de l'assurance.

En outre, pour ces secteurs qui peinent à s'assurer, des initiatives d'assurance alternative peuvent présenter une solution intéressante. Le regroupement d'acteurs liés par des choix de cooptation permet de constituer des outils de mutualisation et de coopération limités à un secteur d'activité. Pour les secteurs mal couverts en assurance dans lesquels les entreprises sont de très petite taille, les CCI pourraient identifier les secteurs où les entreprises sont en difficulté d'assurance puis les aider, en lien avec l'État, à constituer un groupement de professionnels pour mettre en place un outil de mutualisation adossé à des financeurs/assureurs soucieux d'investir dans leur démarche RSE. Le secteur du bâtiment, dont les petites entreprises peinent parfois à s'assurer en décennale construction, serait particulièrement bénéficiaire de telles démarches.

Proposition n° 9 : Soutenir les initiatives d'outils mutualistes et coopératifs dans les secteurs d'activité qui rencontrent des difficultés à s'assurer outre-mer. Leur ouvrir l'accès à la réassurance CCR.

Le coût de la décennale construction est souvent prohibitif pour les petites entreprises du bâtiment outre-mer, alors que l'absence de souscription les exclut d'une partie du marché, notamment de la commande publique. Afin de permettre à ces professionnels d'accéder à la garantie décennale, un produit par opération (et non à l'année) pourrait être imaginé dans le cadre des appels d'offres notamment. Le prix de la garantie, qui devrait intégrer un surcoût pour frais de gestion, serait ainsi beaucoup moins élevé pour l'entreprise et lui permettrait de s'assurer en fonction du développement de son activité. Une attestation de garantie décennale serait délivrée pour un chantier spécifique. La souscription au chantier est une pratique courante pour les professionnels étrangers qui interviennent sur des chantiers en France.

La mission préconise ainsi de proposer aux petites entreprises de la construction, dans le cadre des appels d'offres et consultations, un produit de garantie décennale au chantier.

La couverture par l'assurance des pêcheurs et des agriculteurs ultramarins doit également être améliorée.

Le programme national de gestion des risques et d'assistance technique (PNGRAT), cofinancé par le Feader¹⁴⁴, met en œuvre deux types de soutien : une aide à l'assurance multirisque climatique des récoltes et une aide aux fonds de mutualisation agréés par les pouvoirs publics qui interviennent en cas d'aléa sanitaire et d'incidents environnementaux pour indemniser les agriculteurs pour les pertes économiques. Pour la période 2015-2020, ce programme exclut l'Outre-mer alors que l'ensemble des agriculteurs de métropole en sont bénéficiaires potentiels.

Il est ainsi proposé d'intégrer pleinement les agriculteurs d'outre-mer dans le prochain PNGRAT, tant concernant l'aide à l'assurance que pour la participation au fonds de mutualisation pour les pertes économiques.

L'intégration d'une aide à l'assurance des pêcheurs dans la nouvelle programmation Feamp¹⁴⁵ serait également pertinente pour améliorer la couverture des pêcheurs par l'assurance de leur outil de production et du produit de leur pêche. L'Enim¹⁴⁶ pourrait par exemple servir de relais pour communiquer sur l'offre d'assurance spécialisée (Sambo, Adam, etc.) et cette aide éventuelle.

Les pouvoirs publics pourraient ainsi davantage communiquer sur l'existence d'assureurs spécialisés dans la pêche et intégrer au prochain Feamp une aide à l'assurance de l'outil de production et aux pertes d'exploitation, sans la limiter aux Outre-mer.

2.2.5. Élaborer, en direction de publics éloignés de l'assurance, des produits d'assurance de biens adaptés aux besoins spécifiques des Outre-mer

Une partie du problème de non-souscription à l'assurance outre-mer tient aussi à la complexité des produits d'assurance des biens et à l'inadaptation de certaines des garanties qu'ils proposent aux contextes ultramarins. Afin d'attirer des publics qui sont encore éloignés de ses offres, le secteur de l'assurance pourrait imaginer des produits adaptés, simplifiés et accessibles aux publics actuellement non assurés.

De nombreux produits d'assurance peuvent être imaginés. La mission présente quelques possibilités qui pourront être plus ou moins pertinentes selon les territoires ciblés et les objectifs poursuivis. La faisabilité technique et le paramétrage de chacune des propositions mériteront d'être précisément étudiés. Le secteur de l'assurance pourra éventuellement s'en saisir pour réfléchir à une évolution de son offre outre-mer (voire également en métropole le cas échéant).

En premier lieu, un produit simplifié de couverture des seules catastrophes naturelles pourrait être développé. Cette offre proposerait uniquement une garantie contre les risques naturels, c'est-à-dire les garanties tempête-ouragan-cyclone (TOC) classiques, sur lesquelles s'appliquerait une surprime CatNat. Le produit, qui n'exclurait pas les cyclones moins forts, ouvrirait donc droit à la couverture CatNat le cas échéant et à la réassurance de CCR. Ce produit simple, moins cher qu'une MRH aurait l'avantage de cibler la couverture sur un risque très identifié pour lequel, dans certains territoires, l'intérêt de l'assurance est plus visible que pour la sinistralité classique.

¹⁴⁴ Fonds européen agricole pour le développement rural.

¹⁴⁵ Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

¹⁴⁶ Régime social des marins.

Rapport

Les inconvénients d'un tel produit sont nombreux : absence de couverture des risques non-naturels, risque de fuite des portefeuilles MRH vers ce contrat « dégradé », risque de déséquilibre pour le régime CatNat avec une réduction de l'assiette de calcul de la surprime. Pour y remédier, ce produit pourrait être réservé aux personnes les plus défavorisées (sous condition de ressources) et comporter des limitations contractuelles d'indemnité (LCI) cohérentes avec un patrimoine de faible valeur en mesure de réduire le risque pour l'assureur. Le montant de la prime pourrait correspondre à la somme du prix des garanties TOC dans une MRH pour un même bien, du montant en valeur absolue de la surprime CatNat, d'un complément couvrant les charges courantes et de réassurance de l'assureur et d'une marge supplémentaire pour permettre aux assureurs de garantir l'équilibre technique de l'offre.

Un tel produit pourrait faire l'objet d'un « prix d'appel » lors de son lancement afin de faire entrer un maximum de personnes dans l'assurance.

Proposition n° 10 : Étudier la possibilité de développer un produit de couverture des seules catastrophes naturelles, ouverts aux ménages les plus défavorisés, donnant accès à la garantie CatNat tout en veillant à l'équilibre technique de l'assureur et de la CCR.

En second lieu, un produit d'assurance habitation multirisque couvrant uniquement le contenu de l'habitation de l'assuré pourrait être développé. Ce produit, moins cher qu'une MRH, aurait un intérêt pour les personnes vivant dans un logement dont la valeur vénale est faible ou nulle, qui n'a qu'une valeur d'usage, et dont les seules possessions sont des objets ou des meubles, ainsi que pour les personnes occupant illégalement un terrain. Cette garantie comprendrait la garantie obligatoire de responsabilité civile pour les locataires et les copropriétaires, ainsi que la garantie CatNat. Les capitaux assurés seraient faibles, limitant la charge de sinistre pour l'assureur.

Proposition n° 11 : Envisager le développement des produits d'assurance habitation ne couvrant que le contenu des logements.

En troisième lieu, des produits d'assurance paramétrique pourraient être développés dans les Outre-mer. Les communes pourraient souscrire une assurance paramétrique pour le compte de leurs administrés non assurés (qui participeraient ou non au paiement des primes), avec la responsabilité de répartir le capital global entre les bénéficiaires en cas de sinistre. Les communes pourraient souscrire, moyennant une prime modique, à hauteur d'un capital de leur choix et recevoir ce capital en cas de réalisation de l'événement redouté. C'est un tiers de confiance (ex : Météo France) qui préciserait si le paramètre déclencheur ou *trigger* de la couverture (ex : la vitesse du vent ou le niveau de l'eau à un endroit ou non) seraient atteints ou non. En cas de déclenchement, l'assureur verse une indemnité forfaitaire fixée à l'avance.

Avec ce type de produit, l'assuré sait exactement pour quoi il s'assure. Le capital est immédiatement versé, sans expertise, sans état des pertes. La résilience des sinistrés peut s'enclencher plus vite, sans solliciter la solidarité nationale ou territoriale. L'assureur ne supporte pas de frais de gestion élevés. La question des modalités de la reconstruction est également écartée.

Ce système implique néanmoins de disposer d'un paramètre pertinent, d'une méthode de mesure fiable et d'un tiers de confiance indépendant. Le produit ne couvrirait par construction pas tous les dommages subis. Il pourrait évoluer au sein ou en parallèle du régime CatNat.

Proposition n° 12 : Étudier l'opportunité de développer des produits d'assurance paramétrique avec tiers de confiance pour la couverture des risques naturels.

Certains risques sont par ailleurs aujourd'hui inassurables. C'est le cas des risques impliquant les infrastructures des collectivités, tels que la voirie ou les installations portuaires. Pour couvrir ces biens spécifiques contre les catastrophes naturelles, il pourrait être intéressant de réfléchir au-delà de l'assurance et de la réassurance traditionnelles.

Rapport

Les obligations catastrophe, ou *cat bonds*, sont nées aux États-Unis dans les années 1990. Ce sont des valeurs mobilières par lesquelles un émetteur (en l'occurrence un assureur, un réassureur ou un État), pour obtenir des liquidités, vend des bons de souscription à des investisseurs privés contre la promesse d'un remboursement et le versement régulier de dividendes. En l'espèce, le contrat d'émission prévoit que, si une catastrophe naturelle, telle que déterminée dans le contrat, ne survient pas dans le délai prévu, l'investisseur pourra obtenir le remboursement de son capital augmenté d'intérêts. En revanche, si une catastrophe naturelle a lieu dans les conditions précisées, le versement des dividendes s'interrompt et l'investisseur peut perdre tout ou partie de la valeur de son placement. Ce placement servirait pour l'émetteur à couvrir les dommages causés par la catastrophe.

Les obligations catastrophe ont donc pour effet de « titriser » le risque et de le transférer vers les marchés de capitaux. Elles apparaissent pertinentes pour les risques importants qui ne peuvent pas être pris en charge par le système classique d'assurance et de réassurance, notamment pour les infrastructures, en particulier portuaires.

La mission préconise d'étudier l'opportunité de compléter le régime CatNat par l'émission d'obligations catastrophe (*cat bonds*) visant à couvrir, par l'intermédiaire des marchés financiers, les risques aujourd'hui inassurables sur les infrastructures.

D'autres risques sont aujourd'hui difficilement assurables, notamment dans les zones à risques. Lorsqu'il n'y a pas de menace pour la vie humaine, des solutions d'assurance pourraient être imaginées pour couvrir, même en zone d'aléa fort, des habitats collectifs ou des activités économiques. Ces modalités pourraient s'appuyer sur des pools d'assureurs, avec éventuellement des limitations contractuelles d'indemnité basses et des franchises élevées pour limiter la charge de sinistre.

2.2.6. Rendre l'assurance incitative à la prévention et à la réduction des risques

Les clauses des contrats d'assurance pourraient, davantage qu'aujourd'hui, promouvoir les comportements vertueux des assurés en matière de réduction des risques.

Ainsi, les travaux de réduction de vulnérabilité de l'habitation ou l'entretien du bâti pourraient être pris en compte par les assureurs pour moduler les conditions tarifaires ou de franchise. Un tel dispositif nécessiterait la mise en place d'un barème de tarification et la tenue de visites de contrôle par l'assureur, le cas échéant par un dispositif de vidéo-expertise, très adapté à des localités distantes ou isolées.

Ces modérations tarifaires pourraient être contractualisées entre l'assureur et l'assuré au moment de la souscription. Le contrat énumérerait une liste d'opérations à effectuer par l'assuré en vue d'améliorer la prévention des risques et y attacherait la perspective d'une réduction sur les primes et/ou d'une diminution des franchises.

Il pourrait ainsi être tenu compte dans les conditions tarifaires des contrats de MRH, comme des assurances dommages des entreprises et des collectivités, des efforts des assurés en matière de réduction et de gestion des risques. La faisabilité d'une telle proposition devra être analysée. Elle ne serait pas réservée aux Outre-mer.

L'individualisation du principe de responsabilisation revêt un caractère particulièrement important dans le cadre du régime CatNat.

Rapport

En effet, afin de renforcer le lien entre l'indemnisation des risques naturels et prévention, l'arrêté du 5 septembre 2000, modifié par l'arrêté du 4 août 2003, met en place une modulation des franchises dans le cadre du régime CatNat. Dans une commune non dotée d'un PPR pour le risque faisant l'objet d'un arrêté interministériel, la franchise est modulée en fonction du nombre de constatations de l'état de CatNat intervenues pour le même risque au cours des cinq années précédant la date de la nouvelle constatation. Par conséquent, la franchise de base s'applique lors des deux premières reconnaissances CatNat pour un même phénomène sur la commune, puis voit son coefficient doubler, tripler et enfin quadrupler lors des troisième, quatrième et cinquième reconnaissances en l'absence de PPR pour le risque correspondant.

Si ce mécanisme vise à la responsabilisation, il est totalement illisible pour l'assuré, la prescription d'un PPR n'étant pas de son fait. La réforme actuellement à l'étude du régime CatNat¹⁴⁷ pourrait supprimer le dispositif de modulation des franchises en fonction de l'existence d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN). La mission est favorable au principe de cette évolution.

2.3. Les leviers à actionner sur le déroulé de la phase post-sinistre majeur

L'expérience du cyclone Irma à Saint-Martin a permis de relever une série de dysfonctionnements en matière d'intervention de l'assurance après un sinistre majeur. Quelques améliorations, susceptibles d'accroître l'efficacité de l'assurance et d'œuvrer à une plus grande confiance dans les assureurs, peuvent être proposées.

En premier lieu, l'affectation de l'indemnité d'assurance à la réparation effective du bien n'a pas été systématique, avec parfois des conséquences sur les autres copropriétaires, sur la sécurité des personnes et sur la résilience du territoire. L'article L 121-17 du code des assurances prévoit que l'indemnité reçue au titre d'un dommage subi par un immeuble du fait d'une catastrophe naturelle doit être utilisée pour la remise en état de cet immeuble. Cet article prévoit que le maire peut prendre un arrêté de prescription de travaux. La mission préconise de prévoir, dans certaines conditions qui le nécessitent, une substitution du maire par l'autorité préfectorale afin d'accélérer la reconstruction et la résilience des territoires.

Proposition n° 13 : Modifier l'article L. 121-17 du code des assurances, relatif à l'obligation d'affectation de l'indemnité d'assurance aux travaux de reconstruction, afin de permettre, le cas échéant, une substitution du maire par le préfet en matière de prescription de travaux.

L'épisode Irma a également mis en lumière le problème spécifique des dommages touchant aux copropriétés, dans les parties communes comme dans les parties privatives. Dès lors que les syndic obtenaient une proposition d'indemnisation de la part des assureurs sur les parties communes, le règlement de copropriété imposait un accord de l'assemblée générale des copropriétaires pour valider l'offre. Dans beaucoup d'immeubles, notamment construits dans le cadre des lois de défiscalisation, une partie des copropriétaires ne sont pas résidents. Après un sinistre CatNat, la remise en état du clos, du couvert et des parties communes pourrait ne nécessiter ni quorum ni majorité des copropriétaires dès lors que le montant des travaux est couvert par l'indemnisation de l'assurance.

Proposition n° 14 : Dans le cas d'un sinistre reconnu CatNat, donner aux syndic des pouvoirs spéciaux, afin d'entamer les travaux de reconstruction sans passer par une délibération de l'assemblée générale des copropriétaires pour valider la proposition d'indemnisation de l'assureur.

¹⁴⁷ Que la mission n'entend pas traiter en tant que telle.

Rapport

La problématique des experts d'assurés est également apparue lors de la gestion post-Irma. Outre leur absence de formation technique, la plupart des experts d'assurés mobilisés après Irma n'avaient pas les moyens techniques de suivi administratif des dossiers et ont donc retardé leur traitement et les indemnisations. Il apparaît donc nécessaire que les experts d'assurés professionnels structurent leur filière et communiquent afin de se distinguer des experts improvisés¹⁴⁸. Les assureurs, de leur côté, doivent également rassurer leurs clients sur la déontologie et l'indépendance des experts qu'ils mandatent et prévoir de les mandater conjointement.

La mission préconise ainsi de sensibiliser les assurés sur le risque de choisir un expert incompetent et de promouvoir la certification des experts d'assurés comme des experts d'assureurs.

Les dommages très importants causés par Irma ont en outre fait apparaître une forte pénurie d'experts pour évaluer les dégâts. Afin d'accélérer l'expertise dans des zones sinistrées et difficiles d'accès (insularité, coupure des voies de communication), plusieurs mesures pourraient être prises :

- ◆ organiser avec l'aide des relais locaux un dispositif portable de vidéotransmission permettant à des experts distants d'apprécier en direct les dégâts occasionnés par l'événement ;
- ◆ identifier des listes d'experts par type de dommages susceptibles d'être envoyés avec un délai bref en cas de sinistre majeur et organiser leur mobilisation potentielle sur zone en amont de l'événement.

Proposition n° 15 : Améliorer la capacité de projection des experts d'assureurs après un sinistre majeur et promouvoir la certification des experts d'assurés.

En outre, dans le cadre de la réforme du régime CatNat, dont le présent rapport n'a pas vocation à traiter, des évolutions paraîtraient opportunes au regard de l'expérience d'Irma :

- ◆ intégrer les garanties de relogement, démolition et évacuation des gravats dans la garantie CatNat sans en plafonner la part à 5 % ;
- ◆ préciser la prise en compte ou non des pillages post-catastrophe dans la garantie CatNat ;
- ◆ intégrer le coût d'un contrôleur des travaux dans la garantie CatNat au-delà d'un certain montant d'indemnisation ;
- ◆ objectiver et publier les critères de déclenchement de la reconnaissance CatNat pour accroître leur compréhension par le grand public.

2.4. Développer la formation dans le champ de l'assurance

La mission a constaté qu'une offre académique en matière de formation en assurance existe outre-mer, avec cependant des inégalités entre les territoires (cf. tableau 20).

¹⁴⁸ L'Union des personnels des sociétés d'experts d'assurés (Upemeic) et la Fédération des experts d'assurés (Fedexa) ont respectivement engagé des démarches, début 2019, de mise en place de certification des experts d'assurés.

Rapport

Tableau 20 : Formation en assurance disponibles Outre-mer

	BTS (O/N)	Licence (O/N)	Master (O/N)	Écoles (O/N)
Guadeloupe	O	O	O	O
Guyane	O	N	N	N
Martinique	O	O	O	O
La Réunion	O	O	O	O
Mayotte	N	N	N	N
Îles-du-Nord	N	N	N	N
Nouvelle-Calédonie	N	N	N	O
Polynésie française	O	N	N	N
Wallis-et-Futuna	N	N	N	N

Source : Onisep ; CTF de Nouvelle-Calédonie.

Des initiatives locales (cf. supra) de création de formations à des métiers spécifiques de l'assurance, tels le courtage, ne peuvent qu'être encouragées par la mission, afin d'accroître l'acculturation des Outre-mer à la pratique assurantielle.

Les professionnels, notamment les patrons de TPE ou les créateurs d'entreprise, manquent souvent d'outils pour comprendre la totalité des enjeux et les subtilités du fonctionnement de l'assurance. Afin d'y remédier, l'assurance pourrait être traitée de façon plus détaillée dans la formation professionnelle. Quelques idées mériteraient d'être étudiées de façon approfondie, notamment par les représentants des acteurs économiques dans les territoires :

- ◆ l'intégration d'un module assurance dans les formations dispensées notamment par les CCI aux jeunes créateurs d'entreprise ;
- ◆ une réduction des primes d'assurance professionnelle en cas de formation à l'assurance (accord entre les assureurs et les chambres consulaires localement) ;
- ◆ la mise en place d'une fonction de préventeur « volant », notamment dans les entreprises récemment créées, employé par un groupement d'employeurs.

Un manque d'ingénierie en matière d'assurance se fait sentir pour les collectivités territoriales, et surtout pour les communes. Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pourrait organiser des formations aux principes et outils de l'assurance, en lien avec les assureurs, pour les élus et personnels des collectivités.

Proposition n° 16 : Développer la formation à l'assurance pour les patrons de TPE et les créateurs d'entreprise et mettre en place avec le CNFPT des modules de formation à l'ingénierie de l'assurance dans les collectivités.

3. Les leviers extra-assurantiels ayant une incidence sur le taux de pénétration de l'assurance

3.1. Rénover les dispositifs d'aide publique et les orienter vers la prévention

Le fonds de secours d'outre-mer est aujourd'hui conçu pour intervenir après une catastrophe et auprès des personnes non assurées seulement (cf. *supra*). Si la mission ne retient pas « l'aléa moral » comme facteur d'explication significatif de la non-souscription, il apparaît cependant clairement que ce système n'est pas orienté vers la prévention et la promotion de l'assurance. Il en est de même pour les aides attribuées par les communes notamment. Les représentants de CCAS rencontrés par la mission ont indiqué qu'ils n'évoquaient jamais la question de l'assurance auprès des personnes sinistrées auxquelles ils apportaient assistance alors que certains d'entre eux mettent en place des projets de financement d'assurances santé. Ces aides pourraient par exemple être accompagnées d'une communication sur les indemnités qu'auraient pu percevoir les sinistrés s'ils avaient été assurés.

Proposition n° 17 : Instaurer le principe d'une communication plus systématique sur l'assurance auprès des sinistrés non assurés qui bénéficient de la solidarité nationale ou territoriale.

L'existence même d'un fonds de secours pour l'Outre-mer pose question. Doté depuis 2014 de 10 M€ en LFI¹⁴⁹, il se substitue outre-mer aux différents dispositifs de droit commun : le fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales, le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), le fonds de secours d'extrême urgence (FSEU) ou encore le fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU) et le fonds de calamités agricoles. Ce fonds spécifique, qui se justifie mal au regard des principes de continuité territoriale et de solidarité nationale, pose des problèmes récurrents d'arbitrages budgétaires interministériels. En outre, les dispositifs indemnitaires de droit commun existants permettent un taux d'indemnisation plus avantageux pour les sinistrés, avec un délai de traitement plus court. L'existence de ce fonds biaise enfin la perception depuis Paris de la réalité ultramarine et crée de la confusion, dans la population, avec le régime CatNat notamment.

Proposition n° 18 : Supprimer le fonds de secours pour l'Outre-mer (Fsom) et le remplacer par les outils existants de droit commun.

Le fonds Barnier (cf. encadré 24) est en principe un outil très efficace de financement de la prévention des risques naturels. Il permet à la fois de financer certaines expropriations et relogements, de procéder à des mesures de réduction de la vulnérabilité et d'améliorer la connaissance du risque. Financé par une fraction de la surprime CatNat, donc par les assurés, il permet ainsi de faire le lien de façon vertueuse entre assurance et prévention des risques.

Tous les particuliers disposant d'une assurance multirisque habitation ou automobile participent donc au financement du fonds Barnier, à raison de 1,44 % ou de 0,72 % de la cotisation d'assurance selon les contrats. Ces prélèvements représentent une recette annuelle pour le fonds d'environ 200 millions d'euros. Depuis la loi de finances initiale pour 2018, le montant des recettes affectées au fonds est cependant plafonné à 137 M€ par an, le surplus étant versé au budget général de l'État. La mission préconise de revenir sur ce plafonnement des recettes affectées au fonds, qui rompt en partie le lien opéré entre assurance et prévention et pourrait, à terme, menacer la soutenabilité financière du fonds dont les dépenses annuelles sont aujourd'hui supérieures aux recettes.

En outre, un effort de pédagogie doit être mené par l'État afin de mieux faire connaître l'existence et le fonctionnement de ce fonds. Ce dispositif gagnerait également à être mieux identifié par les assurés qui le financent.

¹⁴⁹ En cas de crise majeure, des ouvertures de crédits budgétaires sont possibles.

Proposition n° 19 : Déplafonner les ressources du fonds Barnier et communiquer auprès des assurés sur son rôle en matière de prévention, afin de le renforcer en tant qu'outil principal de prévention des risques.

Encadré 24 : Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)

Créé par la loi du 2 février 1995, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », est le principal instrument financier de la politique de prévention des risques naturels de l'État. Il est alimenté par un prélèvement sur le produit des surprimes Cat Nat. Pour faire face à l'élargissement important des missions du FPRNM, le taux de ce prélèvement est passé de 2 à 12 % (taux maximal réglementairement prévu) au cours des années 2000. Ce prélèvement représente 90 % des ressources du fonds Barnier.¹⁵⁰

Le code de l'environnement étant applicable dans son ensemble dans tous des départements et régions d'outre-mer, le fonds Barnier est activable dans ces territoires. Il en est de même pour les collectivités de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy.

La vocation initiale du fonds était circonscrite (indemnisation des propriétaires de biens expropriés en raison de risques naturels) mais s'est fortement élargie à la suite de modifications législatives dans les années 2000. Les différentes missions du fonds sont, conformément à l'article L. 561-3 du code de l'environnement¹⁵¹ :

- (1) La couverture des dépenses suivantes auprès des propriétaires, pour des risques prévisibles mais non anticipables et à la condition que l'acquisition des biens soit moins élevée que les autres moyens de sauvegarde de la population :
 - l'indemnisation des expropriations ;
 - l'acquisition amiable de biens exposés à un risque naturel majeur ;
 - l'acquisition de biens sinistrés à plus de 50 % (plafonnée à 240 000 € par unité foncière) ;
 - la prise en charge des dépenses de prévention liées à l'évacuation ou au relogement temporaires (sauf si un contrat d'assurance les prend en charge) ;
- (2) Le financement de mesures de réduction de la vulnérabilité par les collectivités, jusqu'à 50 % du coût des opérations dans le cas d'investissements dans le cadre de PAPI:
 - la construction d'aménagements hydrauliques (barrages écrêteurs de crues), d'ouvrages de corrections torrentielles, de batardeaux, ou la construction d'espaces refuge ;
 - les études et projets de prévention des inondations et des submersions marines (s'ils sont inscrits dans un programme d'action de prévention des inondations -PAPI) ;
 - des études de diagnostic de la vulnérabilité des biens (dans le respect d'un plafond de 50 %) ou des travaux (80 % pour les biens à usage d'habitation et 20 % pour les biens utilisés dans le cadre d'une activité professionnelle dans la limite de 10 % de la valeur vénale du bien) pour les biens des particuliers et des PME dans le périmètre d'un PAPI ;
 - des dépenses de comblement ou de traitement des cavités souterraines et des marnières, ainsi que certains aménagements nécessaires pour lutter contre les risques naturels aux Antilles, notamment le risque sismique ;
- (3) Le financement pour les entreprises et les particuliers des dépenses prescrites par le PPRN sous la forme d'une aide maximale de 80 % pour les personnes physiques (usage d'habitation ou usage mixte) ou de 20 % pour les personnes morales (si elles emploient moins de vingt salariés), qui couvre les dépenses induites par les mesures prescrites sur les biens existants exposés à un risque naturel ;
- (4) L'amélioration de la connaissance du risque par le financement, jusqu'à 100 %, des dépenses visant à la prévention des risques naturels :
 - études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines (État) ;

¹⁵⁰ Risques naturels majeurs : urgence déclarée outre-mer, rapport sénatorial, 2018.

¹⁵¹ Dernière modification en date de l'article le 30 décembre 2017.

Rapport

<ul style="list-style-type: none">▪ élaboration et mise à jour des cartes des risques d'inondation ;▪ dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des PPRN ;▪ dépenses afférentes à des actions d'information ou de communication sur les risques majeurs ; (5) Le plan séisme Antilles.	
Répartition des crédits consommés du fonds Barnier dépensés par territoire depuis 1995	
Territoire	Montant (en milliers d'euros)
Guadeloupe (y compris Saint-Martin et Saint-Barthélemy)	66 675
Martinique	117 636
Guyane	5 433
La Réunion	14 550
Saint-Pierre-et-Miquelon	285
Mayotte	2 104
Total outre-mer	206 685
dont PSA152 (estimation)	110 150
dont hors PSA (estimation)	96 535
Total Hexagone	1 676 161
<i>Source : Risques naturels majeurs : urgence déclarée outre-mer, rapport sénatorial, 2018. Montants arrondis au millier d'euros.</i>	

Source : code de l'environnement ; loi du 2 février 1995 ; loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 ; Risques naturels majeurs : urgence déclarée outre-mer, rapport sénatorial, 2018.

3.2. Développer la sensibilisation au risque

La connaissance, la compréhension et l'identification du risque sont des préalables au développement du réflexe de l'assurance dans les populations ultramarines. Les efforts pour sensibiliser à l'intérêt de l'assurance et au fonctionnement de ce marché doivent donc être menés parallèlement à d'une diffusion de la culture du risque chez les publics concernés.

Des campagnes de sensibilisation à certains risques majeurs existent (cf. encadré 25), notamment sur les risques sismiques aux Antilles. La mission préconise de les amplifier, de les pérenniser et de les élargir aux autres risques auxquels le territoire est exposé. Des journées ou des semaines annuelles pourraient ainsi être organisées dans tous les établissements scolaires et toutes les entreprises. Au cours de ces journées, les publics ultramarins pourraient par exemple être mieux informés de l'existence en ligne de cartes d'aléas. Des modules pourraient également être consacrés à la promotion de l'assurance.

Proposition n° 20 : Poursuivre, amplifier et inscrire dans la durée les initiatives de sensibilisation aux risques naturels outre-mer. Y intégrer des modules de promotion de l'assurance.

¹⁵² Plan séisme Antilles.

Encadré 25 : Des exemples de sensibilisation dans les Outre-mer

Les territoires d'outre-mer ont progressivement développé des méthodes de sensibilisation aux risques naturels innovantes à destination des populations. Ces actions de sensibilisation s'attachent à prendre en considération les contextes locaux afin d'atteindre au mieux le public ciblé. À titre d'exemple, les sensibilisations suivantes :

- les semaines « Replik » et « Sismik », respectivement en Martinique et en Guadeloupe, s'inscrivent dans le cadre du Plan Séisme Antilles :
 - la semaine de sensibilisation « Replik » propose, depuis 2006, des conférences, forums, médias et supports d'information. Ceux-ci sensibilisent et forment les populations à la prévention et à la gestion des risques sismiques. La DEAL de Martinique est l'organisateur et fait appel à différents partenaires (municipalités, établissements publics, préfecture service de gestion de crises, Association des maires, Académie de Martinique, agence régionale de santé, observatoire volcanologique et sismologique de la Martinique, conseil régional, prestataires extérieurs, etc.). L'information au grand public prend diverses formes : dessins animés et télé-réalités, spots publicitaires, réseau d'Actions Replik, site internet et pièce de théâtre. La sensibilisation a lieu dans les lieux fréquentés et touche notamment les établissements scolaires ;
 - la semaine « Sismik », instaurée depuis 2008, propose des actions de prévention pour réduire la vulnérabilité du territoire au risque sismique. Elle se compose notamment d'actions de sensibilisation à la gestion de crise et d'actions visant à améliorer la connaissance de l'aléa, de la vulnérabilité et du risque. Sous l'autorité du préfet, la DEAL coordonne la semaine « Sismik » avec ses nombreux partenaires (municipalités, Université des Antilles, ENSA de Nantes, Région de Guadeloupe, Conseil Régional, Observatoire volcanologique et sismologique de Guadeloupe, prestataires extérieurs, etc.). L'information auprès du grand public prend une forme numérique (vidéos en ligne), de spots publicitaires ou encore d'actions dans les lieux d'éducation ;
- les « Journées japonaises », en Guadeloupe, proposent, depuis 2019, des ateliers, conférences et exercices visant à améliorer la culture du risque sismique sur le modèle des exercices de prévention qui existent au Japon ;
- à Mayotte, des spots de la préfecture mettent en scène un personnage de bande dessinée appelé Bacoco Saïd qui donne des conseils de prévention à la population, en français comme en mahorais. Ces courtes animations sont très populaires et permettent d'enseigner rapidement et simplement les bonnes pratiques en cas de catastrophe naturelle imminente.

Source : Sites internet de la Préfecture de Guadeloupe, de Martinique et de Mayotte.

3.3. Agir sur l'urbanisme et la construction pour accroître la connaissance du risque, réduire la sinistralité et l'inassurabilité du bâti

Une amélioration significative de la couverture des Outre-mer par l'assurance ne peut faire l'économie d'une réduction de l'inassurabilité d'une partie du bâti.

3.3.1. Adapter les normes constructives et certifier les matériaux locaux

La reconnaissance, l'adaptation et la normalisation des techniques constructives ultramarines est nécessaire à une meilleure connaissance et donc une meilleure tarification du risque par les assureurs, tant pour les dommages aux biens que pour l'assurance construction.

En premier lieu, une connaissance plus largement partagée des modes constructifs et des spécificités ultramarines est nécessaire. Des financements publics pourraient soutenir le développement de laboratoires et de centres techniques locaux, compétents pour produire des études fiables sur le devenir des bâtiments en milieu tropical (vieillesse des matériaux, corrosion humide, UV, écarts quotidiens importants de température), d'établir des grilles adaptées à l'usure normale des matériaux dans les conditions d'humidité et de température familières dans les Outre-mer et inconnues en métropole ; l'objectif étant ensuite d'élaborer et valider des solutions techniques innovantes sur le bâti tropical.

La mission préconise ainsi d'accroître la connaissance partagée sur les modes constructifs adaptés aux contextes ultramarins.

Une structure inter-outre-mer, associant professionnels du bâtiment, assureurs et services de l'État, s'appuyant sur la mise en réseau des centres techniques et des commissions locales, pourrait ainsi fédérer l'expertise, diffuser les études et les recherches entre territoires ultramarins et faire avancer concrètement la question de l'adaptation des normes, même si les exigences et les contraintes ne sont pas identiques entre les territoires.

Les normes techniques dans le domaine de la construction (NF DTU) élaborées par des bureaux nationaux de normalisation ne prennent que rarement en compte les spécificités climatiques et topographiques des territoires ultramarins et ne sont souvent pas ou peu adaptées au contexte local. Le bureau de normalisation des techniques de construction gagnerait à être alimenté par des bureaux correspondants outre-mer qui travailleraient à l'adaptation des normes aux contextes tropicaux.

Il est ainsi souhaitable de mettre en place ou faire monter en puissance des bureaux « miroirs » outre-mer du bureau de normalisation des techniques de construction.

L'auto-construction est une source d'incertitude pour les assureurs. La qualité du bâti n'étant pas connue précisément, le risque ne peut être évalué de façon fiable. Il apparaît pourtant que l'auto-construction peut produire du bâti de qualité.

Sous l'impulsion des fédérations du bâtiment et des assureurs, des examens périodiques du bâti auto-construit pourraient être imaginés et donner lieu à un système de labellisation, afin de sécuriser l'évaluation des risques.

En outre, la diffusion de bonnes pratiques d'auto-construction permettrait d'améliorer la qualité du bâti et donc de réduire la sinistralité. À titre d'exemple, l'État et la collectivité de Saint-Martin ont publié un guide des bonnes pratiques en matière de construction en juin 2018 afin d'aider les particuliers et les professionnels antillais qui réalisent des travaux d'habitation à respecter les standards les mieux adaptés aux risques cycloniques et sismiques. Ces guides devraient être partagés avec les assureurs et leurs experts.

La mission recommande de sécuriser les assureurs en mettant en place une démarche de labellisation du bâti auto-construit après vérification et diffuser des bonnes pratiques constructives en vue d'en améliorer la qualité.

Par ailleurs, la connaissance et la certification des matériaux régionaux souvent utilisés outre-mer doivent être améliorées dans le sens d'une équivalence avec les produits qui respectent les normes européennes¹⁵³. Sur une gamme de produits de base au moins (ciment, plaques de plâtre, charpentes métalliques, en bois, etc.) et pour une série de pays fournisseurs de l'environnement régional des Outre-mer, (Canada, États-Unis, Brésil, Trinidad-et-Tobago, Afrique du Sud, Maurice, Australie) des tableaux d'équivalence entre matériaux européens et régionaux en matière de performance technique et de sécurité d'emploi pourraient être imaginés. La certification de certains matériaux locaux, très onéreuse, pourrait en outre être soutenue financièrement par le fonds Barnier, ce qui suppose d'intégrer cette dimension à ses missions.

¹⁵³ Notamment du règlement Produits de construction (RPC).

La mission préconise ainsi d'établir des tableaux d'équivalence entre les produits européens et les produits régionaux et de soutenir des démarches de certification des matériaux traditionnels locaux.

Proposition n° 21 : Adapter les normes constructives aux contextes ultramarins et certifier les matériaux locaux afin de favoriser l'assurabilité du bâti : bureaux locaux de normalisation, labellisation du bâti auto-construit, tableaux d'équivalence en matière de produits. Ouvrir la possibilité de financer ces démarches par le fonds Barnier.

3.3.2. Limiter les constructions en zone de risque

La question des constructions en zone de risque outre-mer concerne une part importante du bâti, informel ou non, et constitue un frein majeur à l'assurabilité d'une partie des habitations et des bâtiments d'entreprise.

L'interdiction de la construction dans les zones non urbaines classées rouges des PPR appelle un suivi et des réactions rapides de la part des agents assermentés. La réduction de la vulnérabilité des bâtiments existant dans ces mêmes zones est une action de longue haleine. La démolition des habitations situées dans un contexte menaçant directement la vie de leurs habitants ne peut réussir sans solution foncière sur de nouveaux terrains remis en propriété.

Si la mission n'a pas vocation à développer ces éléments dans le détail, on peut cependant évoquer quelques pistes :

- ◆ la mise en place de contrôles des zones rouges naturelles par les communes, la DEAL ou l'ONF, pour y empêcher de manière très précoce de nouvelles constructions ;
- ◆ le renforcement de la qualité des constructions ;
- ◆ l'accomplissement des missions fixées aux agences des 50 pas géométriques ;
- ◆ le suivi de l'interdiction des changements de destination de locaux commerciaux en logements dans les zones rouges prévue dans les PPR.

Quelle que soit la nécessité d'assurer le respect de la règle de droit, **de telles mesures posent clairement la question de leur acceptabilité sociale**, particulièrement incertaine outre-mer.

La couverture par l'assurance de bâtiments situés en zone de risque pourrait, quant à elle passer par des solutions innovantes. Par exemple :

- ◆ l'ouverture de la possibilité de n'assurer qu'un étage ou un élément de la construction d'un bâtiment en zone d'aléa fort (avec exclusion du rez-de-chaussée, de la toiture, de l'installation électrique) ;
- ◆ la possibilité de réserver les éventuelles implantations en zone de risque à des entreprises pouvant attester d'une assurance privée couvrant les coûts de la démolition du bâti et l'évacuation des débris.

3.3.3. Surmonter les problèmes d'indivision ou de propriété du foncier

L'abondance des constructions sur terrain d'autrui ou dans le cadre d'indivisions quasi insolubles n'est pas tout à fait spécifique aux outre-mer mais elle y est très répandue. Cette situation est une source particulière d'éviction des assurances parce qu'elle est assimilée à une occupation illégale.

Les questions d'indivision, qui résultent de la superposition historique de choix familiaux, d'équilibres tacites, de traditions ou d'attributions implicites et se traduisent par une intrication qui est également une forme de solidarité communautaire, sont aujourd'hui difficiles à traiter.

Rapport

En s'inspirant du mécanisme de dissociation du foncier et du bâti mis en place pour la conclusion de baux réels solidaires par les offices de fonciers solidaires (cf. encadré 26), il est proposé d'étudier la possibilité de constituer des offices fonciers des communes et des indivisions constitués (OFCI) par territoire ultramarin.

Une dotation et un mandat de gestion de droit public permettraient à ces offices fonciers de faire bénéficier les occupants sans titre d'un bâti régularisable¹⁵⁴ d'un titre réel. Ce titre n'est pas un titre de propriété mais un bail réel sur communs ou indivision, bail emphytéotique ou rechargeable en cas de mutation (vente/donation/succession), réservant l'occupation à une résidence principale sans autorisation de location. Le bail réel sur communs ou indivision serait associé à une assurance MRH.

Le mécanisme pourrait s'inspirer des zones spéciales de carrières¹⁵⁵ qui permettent de procéder à des recherches (forages, tranchées, travaux divers de prospection et inventaires) sans l'accord des propriétaires, puis d'accorder un titre minier d'exploitation sans résoudre des problèmes d'indivision¹⁵⁶.

Seraient concernés par ce dispositif tous les terrains publics sur lesquels existent des constructions spontanées, le cas échéant en zone de risque ne nécessitant pas une évacuation, ou qui font l'objet d'une indivision considérée comme inextricable. Pour les terrains qui font l'objet d'une indivision considérée comme insoluble, le mandat de gestion confié à l'office foncier serait essentiellement révocable : en cas de résolution juridique de l'indivision, le terrain serait restitué au propriétaire déterminé par la décision de justice qui résout l'indivision. Le bail réel sur communs ou indivision serait cessible à un successeur sous condition de ressources à des conditions financières très encadrées pour éviter toute plus-value.

Des investigations complémentaires devraient être menées pour évaluer la faisabilité et l'efficacité d'un tel instrument.

Proposition n° 22 : Étudier la possibilité d'utiliser le principe de dissociation du foncier et du bâti mis en œuvre dans les offices fonciers solidaires pour mettre en place, dans le cas de terrains occupés illégalement ou d'indivision insoluble, des droits réels d'occupation permanente (baux emphytéotiques) qui ne seraient pas des titres de propriété, et y associer une assurance MRH.

Encadré 26 : Les offices fonciers solidaires et les baux réels solidaires

La loi Alur a créé un nouvel acteur foncier, l'organisme de foncier solidaire, organisme à but non lucratif destiné à favoriser l'accession sociale sécurisée par un mécanisme de dissociation pérenne entre le foncier et le bâti, appelé bail réel solidaire. L'objectif initial était, en dissociant la valeur du foncier de celle de la construction, de réduire le prix des logements.

Le dispositif d'ensemble repose sur :

- une dissociation du foncier et du bâti permettant l'acquisition par les ménages de leur résidence principale à un prix abordable en achetant les droits réels grevant le bâti sous forme d'un bail réel solidaire dont la durée est « rechargeable » en cas de mutation (vente/donation/succession) ;
- l'acquisition et la conservation du foncier par l'Office dans une logique anti-spéculative ;
- un contrôle, par l'Office, de l'affectation des logements en fonction des ressources des ménages et un accompagnement lors de la mutation des droits réels attachés au bail réel solidaire ;
- l'encadrement du prix de revente des droits réels permettant le maintien durable de l'offre à un prix abordable.

Source : Mission.

¹⁵⁴ C'est-à-dire ne nécessitant pas une évacuation.

¹⁵⁵ Décret n°97-181 du 28 février 1997 relatif à l'institution des zones définies aux articles 109 et 109-1 du code minier, aux autorisations de recherche de substances de carrières et aux permis exclusifs de carrières délivrés sur ces zones.

¹⁵⁶ Le dispositif a été utilisé pour une carrière de gypse en Maurienne où le foncier est microscopique et avec trois à quatre générations d'indivisaires.

Rapport

Axes	Propositions ¹⁵⁷	Acteurs chefs de file	Bénéficiaires directs	Numéro
<p>Créer un « réflexe » assurantiel et accroître la connaissance/compréhension de l'assurance</p>	Afin de développer le réflexe de l'assurance outre-mer, déployer dans la durée et dans une logique multi-partenaire, une communication sur l'intérêt de l'assurance adaptée aux publics ultramarins.	Logique multi-partenaire, sous impulsion de l'État	Particuliers Entreprises	1
	S'appuyer sur les tiers intéressés à la souscription pour augmenter la couverture par l'assurance des populations outre-mer.	Logique multi-partenaire, sous impulsion de l'État	Particuliers Entreprises	2
	Sous l'égide des organismes fédérateurs du logement social, favoriser la pratique de souscription à une assurance habitation des bailleurs sociaux pour le compte de leurs locataires, en garantissant une bonne information des locataires sur leur couverture. Développer des offres conventionnées de MRH avec les assureurs locaux.	Bailleurs sociaux	Particuliers	3
	Accroître la compréhension de l'assurance et la confiance dans les assureurs en clarifiant les clauses des contrats, en établissant une charte de l'assurance et en assurant un suivi des tarifs proposés et de l'offre assurantielle dans chaque territoire.	Assureurs	Particuliers Entreprises Collectivités	4
	Développer la formation à l'assurance pour les patrons de TPE et les créateurs d'entreprise et mettre en place avec le CNFPT des modules de formation à l'ingénierie de l'assurance dans les collectivités.	CNFPT, État	Entreprises	16
	Instaurer le principe d'une communication plus systématique sur l'assurance auprès des sinistrés non assurés qui bénéficieront de la solidarité nationale ou territoriale.	Collectivités, État	Particuliers Entreprises	17
<p>Pérenniser la mutualisation des risques naturels ultramarins à l'échelle nationale</p>	Réaffirmer la logique de mutualisation nationale des risques naturels outre-mer permise par le régime CatNat et la réassurance publique. Ne pas exclure une augmentation progressive du taux de surprime CatNat pour faire face aux effets prévisibles du changement climatique en métropole comme outre-mer.	État	Assureurs	6

¹⁵⁷ Certaines préconisations, notamment de nature exploratoire, n'apparaissent que dans le corps du texte du rapport, sans être numérotées et restituées ici.

Rapport

	Prévoir un allongement ou une suppression du délai de dix ans au-delà duquel les dotations aux provisions d'égalisation non utilisées doivent être réintégrées dans le bénéfice imposable de CCR.	État (loi)	CCR	5
	Veiller à modérer les tarifs de <i>stop loss</i> appliqués par CCR aux assureurs présents sur les marchés ultramarins, afin de ne pas les pénaliser par rapport aux assureurs pas (ou moins) présents sur ces marchés.	CCR	Assureurs	7
	Prévoir un contrôle de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution sur les segments outre-mer des portefeuilles des assureurs pour objectiver les difficultés d'équilibrage économique avancées par les compagnies.	ACPR	Assureurs	8
	Supprimer le fonds de secours pour l'Outre-mer (Fsom) et le remplacer par les outils existants de droit commun.	État		18
	Soutenir les initiatives d'outils mutualistes et coopératifs dans les secteurs d'activité qui rencontrent des difficultés à s'assurer outre-mer. Envisager de leur ouvrir l'accès à la réassurance CCR.	État	Entreprises	9
	Étudier la possibilité de développer un produit de couverture des seules catastrophes naturelles, ouverts aux ménages les plus défavorisés, donnant accès à la garantie CatNat tout en veillant à l'équilibre technique de l'assureur et de la CCR.	Assureurs	Particuliers	10
Accroître et diversifier l'offre d'assurance	Envisager le développement des produits d'assurance habitation ne couvrant que le contenu des logements.	Assureurs	Particuliers	11
	Étudier l'opportunité de développer des produits d'assurance paramétriques avec tiers de confiance pour la couverture des risques naturels.	Assureurs	Collectivités Particuliers	12
Favoriser l'assurabilité du bâti	Adapter les normes constructives aux contextes ultramarins et certifier les matériaux locaux afin de favoriser l'assurabilité du bâti : bureaux locaux de normalisation, labellisation du bâti auto-construit, tableaux d'équivalence en matière de produits. Ouvrir la possibilité de financer ces démarches par le fonds Barnier.	Secteur de la construction, assureurs, sous l'impulsion de l'État	Entreprises Particuliers	21

Rapport

	Étudier la possibilité d'utiliser le principe de dissociation du foncier et du bâti mis en œuvre dans les offices fonciers solidaires pour mettre en place, dans le cas de terrains occupés illégalement ou d'indivision insoluble, des droits réels d'occupation permanente (baux emphytéotiques) qui ne seraient pas des titres de propriété, et y associer une assurance MRH.	État	Particuliers	22
	Amender l'article L. 121-17 du code des assurances, relatif à l'obligation d'affectation de l'indemnité d'assurance aux travaux de reconstruction, afin de permettre, le cas échéant, une substitution du maire par le préfet en matière de prescription de travaux	État	Collectivités	13
Améliorer la gestion de la phase post-sinistre	Dans le cas d'un sinistre reconnu CatNat, donner aux syndics des pouvoirs spéciaux, afin d'entamer les travaux de reconstruction sans passer par une délibération de l'assemblée générale des copropriétaires pour valider la proposition d'indemnisation de l'assureur.	État	Particuliers	14
	Améliorer la capacité de projection des experts d'assureurs après un sinistre majeur et promouvoir la certification des experts d'assurés.	État, assureurs	Particuliers	15
	Déplafonner les ressources du fonds Barnier et communiquer auprès des assurés sur son rôle en matière de prévention, afin de le renforcer en tant qu'outil principal de prévention des risques.	État	Particuliers Collectivités	19
Favoriser le développement d'une culture du risque	Poursuivre, amplifier et inscrire dans la durée les initiatives de sensibilisation aux risques naturels outre-mer. Y intégrer des modules de promotion de l'assurance.	Logique multi-partenariale, sous l'impulsion de l'État	Particuliers Entreprises	20

Rapport

À Paris, le 31 janvier 2020

L'inspecteur des finances,



Quentin Jagorel

Avec la participation de
l'assistant de mission,



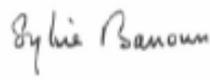
Guillaume Mars

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,



Adolphe Colrat

L'administratrice générale,



Sylvie Banoun

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

ANNEXE I :	TABLEAU RÉCAPITULATIF DES OBLIGATIONS LÉGALES D'ASSURANCE
ANNEXE II :	ANALYSE QUANTITATIVE - MÉTHODOLOGIE
ANNEXE III :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
ANNEXE IV :	LETTRE DE MISSION
PIÈCE JOINTE :	MISSION SUR LE PHÉNOMÈNE DE NON-ASSURANCE DANS LES DÉPARTEMENTS ET COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

ANNEXE I

Tableau récapitulatif des obligations légales d'assurance

SOMMAIRE

1. PARTICULIERS.....	2
2. ENTREPRISES.....	3
3. COLLECTIVITÉS.....	4

1. Particuliers

Type de bien	Type d'assuré	Obligatoire			Facultative
		Garantie obligatoire	Base légale	Contrôle	
Habitation	Propriétaire occupant ou non-occupant isolé	<i>Néant (en cas de dommages à autrui causés par le logement, par exemple décollement d'un toit, le propriétaire est responsable en vertu des articles 1382 à 1386 du Code civil, et il devra réparer les dommages avec ses fonds propres s'il n'a souscrit à aucune assurance).</i>			Toute garantie (MRH)
	Copropriétaire occupant ou non-occupant	Responsabilité civile	Article 91 de la loi n°65-557 du 10 Juillet 1965, modifié en 2014	Copropriété (règlement du « syndic ») ¹	Toute autre garantie (MRH)
	Locataire d'un logement ² (hors saisonnier et fonction)	Risques locatifs (RC)	Article 7G de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 relative aux rapports locatifs.	Propriétaire ³	Toute autre garantie (MRH)
Automobile (véhicule motorisé roulant ou non-roulant)	Toute personne physique ou morale dont la responsabilité civile peut être engagée à la suite d'un dommage qui implique un véhicule qu'elle fait circuler	Responsabilité civile (garantie aux tiers)	Article L. 211-1 du code des assurances et suivants (loi n°58-208 du 27 février 1958).	Pouvoirs de police	Toute autre garantie auto
Assurance dommages ouvrages	Particuliers maîtres d'ouvrage pour la construction d'un bâtiment	Assurance dommages ouvrage (quel que soit l'usage du bâtiment)	Article L. 242-1 du code des assurances et suivant.	Faible, aucune sanction	-

¹ La copropriété a également l'obligation de souscrire à une assurance garantie RC en cas de sinistre dont la source serait située dans les parties communes (article 18 de la loi de 1965).

² Par ailleurs, depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, le propriétaire peut souscrire sous certaines conditions une assurance pour le compte du locataire, et limitée à la couverture de sa responsabilité locative.

³ Au titre de l'article 7 de la loi de 1989 : lors de la remise des clés, le propriétaire a le droit d'exiger que le locataire lui produise une attestation d'assurance, sauf s'il s'agit d'une location saisonnière ou d'un logement de fonction. Le locataire doit également remettre au propriétaire chaque année une attestation d'assurance. Si le locataire ne remet pas cette attestation, le propriétaire peut lui adresser une mise en demeure. Si un mois après cette mise en demeure, le propriétaire ne dispose toujours pas de l'attestation, il peut souscrire une assurance pour le compte du locataire (en responsabilité civile). Le locataire devra régler le montant de la prime d'assurance en plus du loyer au propriétaire, mensuellement. Le propriétaire peut appliquer une majoration de cette prime d'assurance pour se dédommager des démarches qu'il a effectuées pour le compte du locataire. Cette majoration ne peut pas excéder 10 % de la prime.

2. Entreprises

Type de police	Type d'entreprise	Obligatoire			Facultative
		Garantie obligatoire	Base légale	Contrôle	
Responsabilité civile hors construction (RC Pro)	Professions réglementées	Responsabilité civile professionnelle (maladies professionnelles, accidents à l'extérieur des locaux de l'entreprise, dommages aux tiers)	Lois régissant chaque secteur réglementé	Ordre, institut ou chambre	-
	Autres professions	Néant			RC Pro
Assurance couvrant les autres risques professionnels (locaux et biens pro, pertes d'exploitation...), type MRPro	Toutes	<i>Néant (sauf si l'entreprise convertit tout ou partie de ses locaux en habitation, alors régime applicable aux particuliers).</i>			MR Pro
Responsabilité civile (garantie aux tiers) véhicules motorisés de la flotte	Toutes	Responsabilité civile (garantie aux tiers) pour véhicules roulants comme non-roulants	Article L. 211-1 du code des assurances et suivants (loi n°58-208 du 27 février 1958).	Pouvoirs de police	Toute autre garantie auto
Assurance RC garantie décennale	Entreprises du bâtiment et la construction (autoentrepreneurs y compris)	Garantie décennale (en miroir de l'assurance dommages-ouvrage souscrite par le maître d'ouvrage)	Article L. 241-1 du code des assurances et suivants.	Client (attestation) – article L. 243-2 du code des assurances	-
Assurance dommages ouvrages	Entreprises maîtresses d'ouvrage pour la construction d'un bâtiment	Assurance dommages ouvrage (quel que soit l'usage du bâtiment)	Article L. 242-1 du code des assurances et suivant.	Maître d'œuvre	-

3. Collectivités⁴

Type de police	Obligatoire			Facultative	
	Garantie obligatoire	Base légale	Contrôle		
Responsabilité civile	Uniquement sur certains champs	Principales obligations : les assistantes maternelles (L. 421-13 du Code de l'Action Sociale et des Familles), les épreuves et manifestations comportant la participation de véhicules terrestres à moteur (L. 331-10 du code du sport) ; les exploitants de remontées mécaniques (L. 220-1 du code des assurances) ; les établissements recevant des enfants inadaptés ou handicapés (D. 56-284 du 9 mars 1956) ; les centres de vacances, de loisirs et groupements de jeunesse (L. 227-5 du code de l'action sociale et des familles), etc.	Faible	L'essentiel des garanties RC. Souvent les collectivités territoriales souscrivent une garantie RC générale.	
Dommages aux biens	<i>Néant</i>			Toute garantie relative à des dommages aux biens. Certaines collectivités territoriales pratiquent l'auto-assurance.	
Assurance dommages-ouvrages	Assurance dommages ouvrage pour les bâtiments destinés à un usage d'habitation	Article L. 242-1 du code des assurances et suivant.	Maître d'œuvre	-	
Responsabilité civile (garantie aux tiers) pour véhicules motorisés de la flotte	Responsabilité civile (garantie aux tiers) pour véhicules roulants comme non roulants ⁵	Article L. 211-1 du code des assurances et suivants (loi n°58-208 du 27 février 1958).	Pouvoirs de police	Toute autre garantie auto	

⁴ Considérés comme des prestations de services, les contrats d'assurance des communes relèvent du code des marchés publics.

⁵ Il n'y a aucune obligation d'assurance pour les collectivités dont les agents utilisent leur véhicule personnel pour les besoins du service.

ANNEXE II

Analyse quantitative Méthodologie

SOMMAIRE

1. DONNÉES.....	1
1.1. Enquête Budget de famille (Insee, 2011)	1
1.2. La base de Gestion assistée des procédures administratives relatives aux risques (GASPAR)	2
2. MÉTHODES.....	2
3. RÉSULTATS	3
3.1. L'analyse de l'enquête Budget de famille (Insee, 2011), met en évidence un écart important de taux de souscription à l'assurance habitation entre la France métropolitaine et les départements d'outre-mer	3
3.2. L'âge, le sexe, le type de ménage, le niveau de vie, le Dom de résidence ainsi que les caractéristiques du logement sont significativement corrélées à la probabilité d'assurer sa résidence principale en Outre-Mer	6

Annexe II

L'analyse présentée dans cette annexe vise à déterminer les facteurs prépondérants dans le phénomène de la non-assurance en Outre-mer. Cette analyse s'inspire majoritairement de l'étude Calvet et Grislain-Letrémy¹, seule existante sur le sujet de la non-assurance en France. Dans cette étude comme dans notre approche, la probabilité qu'auraient des ménages ultramarins de souscrire à une assurance habitation a été modélisée grâce à l'exploitation de l'enquête « Budget de famille » de l'Insee.

Notre analyse, basée sur le millésime 2011 de l'enquête, rejoint les conclusions de Calvet et Grislain-Letrémy établies sur le millésime 2006 : les principaux déterminants de la souscription à l'assurance habitation obtenus y sont de même des facteurs économiques et géographiques, tels que le statut d'occupation ou la qualité du logement, le niveau de vie ou encore le département d'Outre-Mer (Dom).

Nous présenterons d'abord les différentes sources de données exploitées, avant de décrire la méthodologie dans un second temps. Les taux de souscription des assurances habitation Outre-Mer, ainsi que leurs principaux déterminants seront présentés ensuite.

1. Données

Notre étude repose, de même que (Calvet et Grislain-Letrémy), sur deux sources de données : l'enquête Budget de famille de l'Insee qui répertorie les postes de dépenses et de consommation des ménages français, et le recensement des arrêtés de catastrophes naturelles de la base nationale de Gestion assistée des procédures administratives relatives aux risques (GASPAR).

1.1. Enquête Budget de famille (Insee, 2011)

L'analyse quantitative repose sur les données de l'enquête Budget de famille (BDF) 2011 de l'Insee. Cette enquête, effectuée tous les cinq ans, a pour but de fournir une description exhaustive de la comptabilité des ménages ordinaires résidant en France (Métropole et Dom). On y recueille des informations concernant la consommation des ménages, les dépenses et les ressources, ainsi que les caractéristiques sociodémographiques des membres du ménage. Les ménages sont notamment questionnés sur les dépenses relatives aux assurances. Les souscriptions et montants de primes des assurances « Multirisques Habitation » (MRH) sur la résidence principale constituent les principales variables d'intérêt de l'analyse dans le cadre de la présente mission.

Lors de l'enquête de 2011 (dernière enquête dont les résultats sont publiés²), 10 342 ménages ont été interrogés en Métropole, ce qui correspond à 24 417 individus. Dans les 5 Dom, l'enquête a porté sur 5 455 ménages et 16 868 individus. L'ensemble de ces échantillons est considéré comme représentatif de la population des ménages ordinaires en France. L'Insee attribue à chaque ménage un poids correspondant au nombre de ménages qu'il représente, issu du plan de sondage de l'enquête.

¹ Lucie Calvet, Céline Grislain-Letrémy. 2011 « L'assurance habitation dans les départements d'Outre-mer : une faible souscription ». *Économie et Statistique* 447, pages 57-70.

² Le taux de souscription à une assurance MRH par Dom pour 2017 a été fourni par l'Insee, sur les données provisoires de l'enquête BDF 2017.

1.2. La base de Gestion assistée des procédures administratives relatives aux risques (GASPAR)

L'exploitation de la base GASPAR a permis la prise en compte de situations géographiques différentes (plus ou moins exposées aux catastrophes naturelles) entre Dom et entre communes. La base GASPAR, mise à disposition en ligne par le Ministère de la transition écologique et solidaire³, recense toutes les procédures de type "Reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle", actualisées dans les 30 jours après leur parution au Journal Officiel. Elle a permis de calculer le nombre d'arrêtés par commune jusqu'à 2011. Pour des raisons de cohérence avec l'enquête Budget de famille, la même année a été retenue.

2. Méthodes

Les moyennes, médianes et quantiles sont calculés avec la prise en compte des poids de sondage, ce qui permet d'obtenir des chiffres représentatifs à l'échelle de la population considérée (France, France métropolitaine ou Dom).

La probabilité d'assurer sa résidence principale, pour un ménage ultra-marin, est modélisée à l'aide d'une régression logistique. La variable dépendante est une variable binaire qui indique si le ménage déclare avoir assuré sa résidence principale ou non. Les variables explicatives (Tableau 1) sont composées de caractéristiques sociodémographiques (niveau de vie, âge et sexe de la personne de référence, composition du ménage), du lieu d'habitation (Dom) et de caractéristiques sur le logement.

Tableau 1 : Variables explicatives utilisées dans la modélisation

Catégories d'informations	Variables
Caractéristiques sociodémographiques du ménage	Âge de la personne de référence du ménage Sexe de la personne de référence du ménage Situation familiale du ménage : famille monoparentale ; couple sans enfant ; couple avec enfant ; personne seule ; autre situation Niveau de vie du ménage
Logement	Type de logement : individuel, collectif, provisoire ou case traditionnelle Statut d'occupation du logement Présence d'eau chaude Présence de toilettes intérieures Présence du tout à l'égout
Exposition aux risques	Nombre d'arrêtés de catastrophes naturelles dans la commune
Localisation du ménage	Dom de résidence

Source : pôle Science des données de l'IGF, à partir de l'enquête Budget de famille (2011), Insee.

La modélisation utilisée permet de quantifier l'impact de chaque variable explicative sur la variable dépendante (probabilité d'assurer la résidence principale). Cette quantification est donnée par l'estimation⁴ d'un coefficient et de mesures de confiance associées telles que l'écart-type et la p-valeur. Le coefficient estimé, dont la valeur numérique n'est pas interprétable en tant que telle, indique l'effet de la variable explicative sur la variable dépendante (son sens de corrélation et l'ampleur de l'effet).

³ <http://www.georisques.gouv.fr/dossiers/telechargement/gaspar>

⁴ Coefficients estimés par la méthode du maximum de vraisemblance.

Annexe II

Pour les variables qualitatives, cette quantification peut être également exprimée par l'*odds ratio*, qui constitue le rapport entre les probabilités d'être assuré pour la modalité de variable considérée et pour la référence toutes choses égales par ailleurs. La mesure de confiance indique la significativité de l'effet. La significativité des coefficients est calculée pour plusieurs seuils de risques d'erreur (5 %, 1 % et 0,5 %). La non-significativité d'un coefficient ne permet pas de conclure directement à l'absence de lien entre variable explicative et variable dépendante, mais peut être interprétée comme un manque d'information (dans les données) pour déterminer avec certitude l'effet de la variable, qu'il soit nul ou non.

Les statistiques descriptives présentées, de même que la force des liens entre une variable et la probabilité de s'assurer obtenus par régression logistique, ne sont que des corrélations permettant de mieux appréhender la non-assurance Outre-Mer, mais ne permettent pas de conclure à l'existence d'un lien de cause à effet entre variables.

L'ensemble des calculs et manipulations de données ont été réalisés avec Python3.7⁵ et R 3.4⁶.

3. Résultats

3.1. L'analyse de l'enquête Budget de famille (Insee, 2011), met en évidence un écart important de taux de souscription à l'assurance habitation entre la France métropolitaine et les départements d'outre-mer

L'exploitation de l'enquête Budget de famille permet de constater une différence importante de taux de souscription à l'assurance habitation entre la Métropole et les Dom (Figure 1). En 2017, si le taux de souscription atteint 97 % en France, il est inférieur d'environ 30 points à La Réunion, de 40 points en Guadeloupe et en Martinique et de 50 points en Guyane. À Mayotte, le taux de souscription est de seulement 6 %.

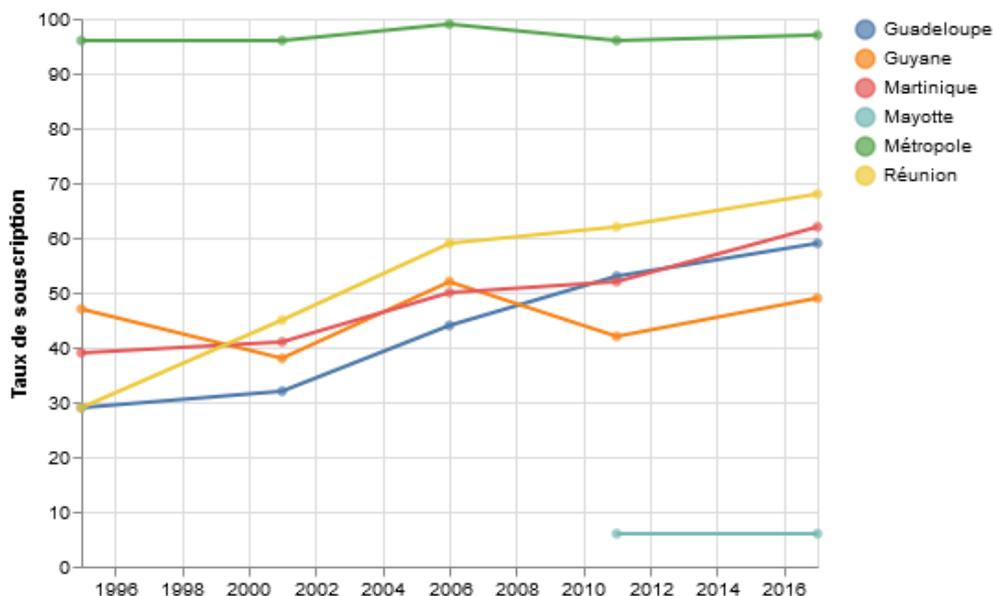
On constate cependant une augmentation significative du taux de souscription à La Réunion, en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane entre 2011 et 2017. Ce constat a également été observé sur une période plus longue (Calvet et Grislain-Letrémy, 2011).

⁵ Python Software Foundation. Python Language Reference, version 3.7. Available at <http://www.python.org>

⁶ R Core Team (2018). R: A language and environment for Statistical Computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL <https://www.R-project.org/>

Annexe II

Figure 1 : Taux de souscription à l'assurance multirisques habitation, pour l'habitation principale



Source : données 1995-2006 : Calvet Grislain-Létrémy. Données 2011 : calculs pôle Science des données de l'IGF, d'après Budget de famille 2011, Insee. Données 2017 : provisoires, Insee, d'après Budget de famille 2017.

Le taux de souscription d'un décile de population croît fortement avec son niveau de vie. Cela peut s'observer en France métropolitaine comme outre-Mer, avec un effet plus important outre-Mer (mis à part Mayotte où seuls les ménages les plus aisés s'assurent). Calvet et Grislain-Létrémy (2011) ont néanmoins montré que les primes d'assurance habitation représentent une part limitée du budget des ménages assurés et non assurés, et que les différences de taux de souscription entre Dom n'étaient pas reliées aux écarts de niveau de vie entre Dom.

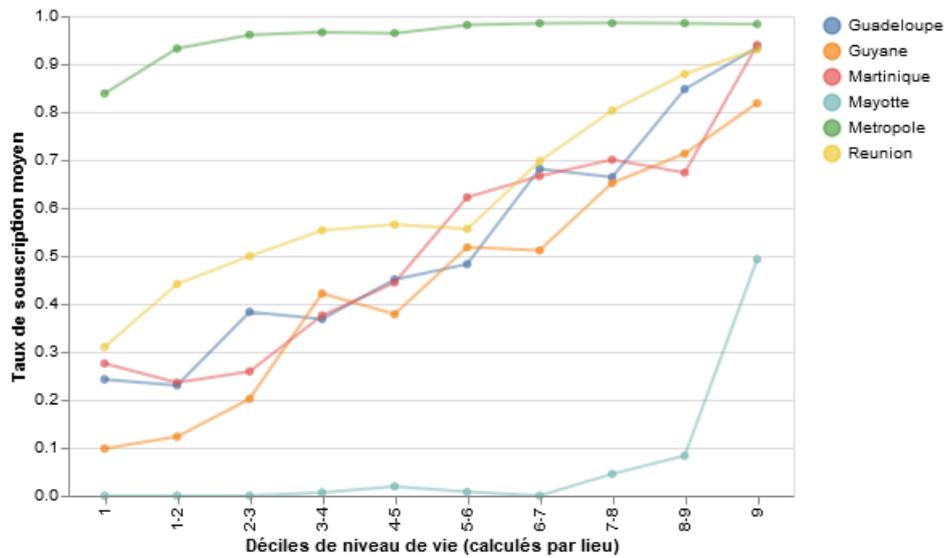
Encadré 1 : Définition du niveau de vie

Le niveau de vie d'un ménage est obtenu en divisant le revenu disponible du ménage par le nombre d'Unités de consommation du ménage (1 UC pour le premier adulte du ménage puis 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans).

Source : Insee.

Annexe II

Figure 2 : Taux de souscription à une assurance habitation selon le niveau de vie



Source : pôle Science des données de l'IGF, à partir de l'enquête Budget de famille (2011), Insee.

Ce constat ne peut être directement interprété comme causal : il est impossible de déduire de ce graphique qu'un niveau de vie faible est une cause de la non-assurance.

Un troisième axe d'analyse intéressant concerne le lien entre statut d'occupation du bien, et assurance de ce bien. En ventilant les ménages par Dom et par statut d'occupation (Tableau 2), on observe effectivement de nettes différences de taux de souscription : le fait d'être locataire de son habitation est lié à un fort taux de souscription, de même que le fait d'accéder à la propriété en utilisant un emprunt. Ceci peut résulter de l'obligation pour un locataire (respectivement, un emprunteur) de présenter une attestation d'assurance du bien au propriétaire (respectivement, à la banque).

Tableau 2 : Taux de souscription à une assurance habitation multirisques par statut d'occupation et par Dom en 2011 (en %)

	Accédant à la propriété	Locataires (hors logements sociaux)	Locataires logement sociaux	Propriétaires ou logés gratuitement
Guadeloupe	84,4	57,8	87,3	40,5
Martinique	79,0	57,6	81,2	37,5
Guyane	84,9	42,6	65,2	29,0
La Réunion	77,3	72,1	74,2	47,9
Mayotte	N.D.	15,5	N.D.	0,7
Métropole	99,2	91,9	97,2	96

Source : calculs pôle Science des données de l'IGF, d'après Budget de famille, Insee. Données 2011.

3.2. L'âge, le sexe, le type de ménage, le niveau de vie, le Dom de résidence ainsi que les caractéristiques du logement sont significativement corrélées à la probabilité d'assurer sa résidence principale en Outre-Mer

Les résultats de la modélisation de la probabilité d'un ménage ultra-marin d'avoir assuré sa résidence principale sont présentés dans le Tableau 3.

On observe un effet significatif de **l'âge et du sexe de la personne de référence** du ménage sur la probabilité de s'assurer, ce qui est cohérent avec le fait que ces variables sont généralement liées à l'aversion au risque (Eckel et Grossman 2008⁷, et Halek et Eisenhauer 2001⁸). Ainsi, les ménages dont la personne de référence est une femme présentent une plus forte probabilité d'être assurés. L'*odds ratio* est de 1,5 pour un ménage dont la personne de référence est une femme, par rapport à un ménage dont la personne de référence est un homme. De même, les ménages dont la personne de référence est plus âgée ont également une plus forte probabilité d'avoir assuré leur résidence principale.

L'estimation des coefficients liés à la **situation familiale** du ménage montrent que le fait d'être en couple augmente la probabilité du ménage d'être assuré par rapport à un ménage composé d'une seule personne.

En contrôlant par les autres variables explicatives, la probabilité de s'assurer s'avère être positivement corrélée au **niveau de vie** du ménage. Si le cadre de la régression permet en théorie de s'assurer de l'effet d'un facteur sur la variable dépendante⁹, il peut néanmoins exister d'autres variables confondantes, i.e. à la fois liées au niveau de vie et à la probabilité de s'assurer, qui n'ont pas été intégrées à la modélisation. Il pourrait ici par exemple s'agir du niveau d'éducation et de connaissance du principe de l'assurance, de la capacité à se projeter dans l'avenir, de la résidence antérieure en métropole ou à l'étranger, etc.

Enfin, de nombreuses **variables liées au logement (statut d'occupation, qualité du logement)** ont un effet significatif sur la probabilité des ménages ultramarins de s'assurer. Ainsi les ménages accédant à la propriété et les ménages locataires (surtout dans le parc social) ont-ils une plus forte probabilité d'être assurés que les ménages propriétaires, ce qui peut s'expliquer par les demandes d'attestations d'assurance lors de la souscription d'un emprunt, ou lors de la signature d'un bail locatif. Les ménages locataires de logements sociaux ont également une plus forte probabilité d'être assurés. Ainsi, l'*odds ratio* vaut 1,4 pour un ménage locataire par rapport à un ménage propriétaire ; c'est encore plus marqué dans le parc social.

Le fait d'habiter dans un logement collectif augmente la probabilité de s'assurer : l'*odds ratio* vaut 2,3 pour un ménage habitant un logement collectif par rapport à un ménage habitant dans un logement individuel. Les *odds ratio* associés aux deux autres modalités de la variable type de logement n'apparaissent pas significatifs malgré une valeur élevée.

- **Les coefficients présentés dans le tableau suivant, dont la valeur numérique ne peut être interprétée que relativement à celle des autres coefficients, indiquent le poids de la modification d'un paramètre toutes choses égales par ailleurs dans la probabilité d'avoir souscrit à une MRH, par rapport à une référence. Le signe du coefficient indique le sens dans lequel la modification du paramètre joue.**

⁷ Eckel, C. C., & Grossman, P. J. (2008). Men, women and risk aversion: Experimental evidence. *Handbook of experimental economics results*, 1, 1061-1073.

⁸ Halek, M., & Eisenhauer, J. G. (2001). Demography of risk aversion. *Journal of Risk and Insurance*, 1-24.

⁹ À condition que le modèle soit correctement spécifié.

Annexe II

Tableau 3 : Résultats de la modélisation de la souscription à une assurance habitation Outre-mer

	Variable	Coefficient	Ecart-type
	Constante	-1,964***	0,356
Dom de résidence	Guadeloupe	-0,008	0,111
	Guyane	-0,503***	0,137
	Martinique	-0,282*	0,11
	Mayotte	-2,355***	0,23
	La Réunion	Réf	Réf
	Âge de la PR du ménage	0,007 *	0,003
Sexe de la PR du ménage	Femme	0,402 ***	0,087
	Homme	Réf	Réf
Situation familiale du ménage	Famille monoparentale	0,147	0,118
	Couple sans enfant	0,668 ***	0,126
	Couple avec au moins un enfant	0,591 ***	0,113
	Autre type de ménage (complexe)	-0,126	0,142
	Personne seule	Réf	Réf
Quintile de niveau de vie (calculé sur tous les DOM)	1er quintile	-2,402 ***	0,139
	2e quintile	-2,370 ***	0,135
	3e quintile	-1,819 ***	0,129
	4e quintile	-1,102 ***	0,124
	5e quintile	Réf	Réf
Type de logement	Logement collectif (immeuble)	0,857 ***	0,111
	Case traditionnelle	-10,979	459,281
	Logement provisoire	-12,178	190,121
	Logement individuel (maison)	Réf	Réf
	Logement avec eau chaude	1,130 ***	0,092
	Logement avec toilettes intérieures	1,583 ***	0,252
	Logement tout-à-l'égout	0,465 ***	0,08
Statut d'occupation du logement	Accédant à la propriété	1,210 ***	0,162
	Locataire non HLM	0,349 **	0,109
	Locataire HLM	1,307 ***	0,145
	Propriétaire	Réf	Réf
	Nombre arrêtés catastrophe naturelle	-0,026 *	0,012

Seuils de significativité : *** : 0,1% ; ** : 1% ; * : 5%

Champ : Ménages DOM

Source : pôle Science des données de l'IGF, d'après Budget de famille 2011, Insee

Annexe II

Enfin, la présence du tout à l'égout, de toilettes intérieures et de l'eau chaude augmente significativement la probabilité que le ménage s'assure. La qualité de l'habitation et la valeur du bien sont mesurées par ces variables, dont l'absence traduit la précarité ou l'inachèvement du logement, ou encore un habitat auto-construit. Il est rappelé que les assureurs peuvent refuser d'assurer les logements auto-construits, d'autant qu'ils respectent moins souvent les normes de construction. Dans le cas des variables de confort comme dans le cas du niveau de vie, l'existence de variables confondantes ne peut être écartée.

Nous nous sommes intéressés ici à déterminer les facteurs de non-assurance chez les ménages ultramarins. Nous avons donc modélisé la probabilité de s'assurer des ménages en Outre-mer à l'aide des données de l'enquête Budget de famille 2011 et des données d'arrêtés de catastrophes naturelles (base GASPARE du ministère de la Transition écologique et solidaire). Bien que les données GASPARE plus récentes existent évidemment, nous avons choisi la même date pour des raisons d'homogénéité.

Il apparaît que les principaux déterminants de la non-assurance dans les Dom sont le statut d'occupation du logement et sa qualité, le niveau de vie et les caractéristiques sociodémographiques du ménage et de la personne de référence du ménage. L'exposition aux risques naturels apparaît légèrement significative, et négativement corrélée à la probabilité de s'assurer. Il serait intéressant d'investiguer la validité et les raisons de ce lien plus en profondeur.

L'étude de l'impact des facteurs sociaux, tels que l'emploi ou le niveau de diplôme de la personne de référence, sur la probabilité d'assurer sa résidence principale serait également pertinente pour approfondir les résultats obtenus. Enfin, une localisation plus fine des risques de catastrophes naturelles (côtes contre terres intérieures) permettrait de déterminer l'existence ou non de différences de comportement d'assurance en fonction de la géographie locale.

ANNEXE III

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. ADMINISTRATIONS	1
1.1. Service du Premier ministre.....	1
1.1.1. Pôle des affaires intérieures.....	1
1.2. Ministère de l'Économie et des finances.....	1
1.2.1. Cabinet.....	1
1.2.2. Direction générale du Trésor	1
1.3. Ministère de l'Intérieur.....	1
1.4. Ministère des Outre-mer	1
1.4.1. Cabinet.....	1
1.4.2. Direction générale des Outre-mer	2
1.5. Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.....	2
1.6. Ministère de la Transition écologique et solidaire	2
1.6.1. Cabinet.....	2
1.6.2. Direction générale de la prévention des risques (DGPR).....	2
1.6.3. Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)	2
1.7. Ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.....	2
1.8. Délégation interministérielle aux risques majeurs outre-mer.....	2
2. INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUE (INSEE)	3
3. CAISSE CENTRALE DE RÉASSURANCE (CCR)	3
4. ASSEMBLÉE NATIONALE	3
5. SÉNAT	3
6. SECTEUR DE L'ASSURANCE	3
6.1. Fédération française de l'assurance (FFA)	3
6.2. Allianz	3
6.3. Axa.....	4
6.4. Generali	4
6.5. Groupama.....	4
6.6. Société mutuelle d'assurance du bâtiment et des travaux publics (SMA BTP)	4
6.7. Société mutuelle d'assurance des collectivités locales (Smacl).....	4
6.8. Pacifica.....	4
6.9. Groupe des assurances du Crédit mutuel.....	4

7. AGENCES, AUTORITÉS ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	4
7.1. Agences.....	4
7.2. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).....	5
7.3. Bureau central de tarification (BCT).....	5
7.4. Organisation internationale du travail (OIT)	5
8. FEDOM.....	5
9. AUTRES ASSOCIATIONS ET PROFESSIONNELS	5
10. GUADELOUPE.....	6
10.1.. Services de l'État, chambres consulaires et collectivités territoriales.....	6
10.1.1. Services de l'État.....	6
10.1.2. Chambres consulaires.....	6
10.1.3. Collectivités territoriales.....	6
10.2.. Particuliers.....	7
10.3.. Organisations professionnelles.....	7
11. MARTINIQUE.....	7
11.1.. Services de l'État, chambres consulaires et collectivités territoriales.....	7
11.1.1. Services de l'État.....	7
11.1.2. Chambres consulaires.....	8
11.1.3. Collectivités locales.....	9
11.2.. Assureurs.....	9
11.2.1. GFA Caraïbes.....	9
11.2.2. Groupama Antilles Guyane.....	9
11.2.3. Courtiers.....	9
11.3.. Bailleurs	9
11.4.. Associations.....	9
11.5.. Entreprises.....	10
11.6.. Organisations professionnelles.....	10
12. SAINT-MARTIN.....	10
12.1.. Services de l'État	10
12.2.. Collectivité de Saint-Martin	11
12.3.. Assureurs.....	11
12.4.. Professionnels	11
12.5.. Particuliers.....	11

13. LA RÉUNION	11
13.1.. Services de l'État, chambres consulaires et collectivités territoriales	11
13.1.1. <i>Services de l'État et sécurité sociale</i>	11
13.1.2. <i>Chambres consulaires</i>	12
13.1.3. <i>Collectivités territoriales</i>	12
13.2.. Assureurs, agents généraux et courtiers	13
13.3.. Associations.....	13
13.4.. Organisations professionnelles.....	13
14. MAYOTTE.....	14
14.1.. Services de l'État et collectivités territoriales.....	14
14.1.1. <i>Services de l'État</i>	14
14.1.2. <i>Chambres consulaires</i>	14
14.1.3. <i>Collectivités territoriales</i>	14
14.2.. Assureurs.....	15
14.3.. Entreprises.....	15
14.4.. Associations et Organisations.....	15
15. NOUVELLE-CALÉDONIE.....	15
16. POLYNÉSIE FRANÇAISE	15
16.1.. Services de l'État	15
16.2.. Collectivité de la Polynésie française.....	15
17. WALLIS-ET-FUTUNA.....	15

1. Administrations

1.1. Service du Premier ministre

1.1.1. Pôle des affaires intérieures

- ◆ M. Xavier Brunetière, conseiller outre-mer - adjoint au chef de pôle
- ◆ M. Nathanaël Mason-Schuler, conseiller financement de l'économie et investissements

1.2. Ministère de l'Économie et des finances

1.2.1. Cabinet

- ◆ M. Emmanuel Monnet, conseiller financement de l'économie

1.2.2. Direction générale du Trésor

- ◆ M. Lionel Corre, sous-directeur des assurances, sous-direction des assurances (ASSUR)
- ◆ M. Romain Chambre, cheffe de bureau des marchés et des produits d'assurance (ASSUR 1)
- ◆ M^{me} Estelle Jacques, adjointe au chef de bureau des marchés et produits d'assurance (ASSUR 1)
- ◆ M. Louis Boillot, ancien adjoint au chef de bureau des marchés et produits d'assurance (ASSUR 1)

1.3. Ministère de l'Intérieur

- ◆ M. Jacques Witkowski, préfet de l'Hérault, ancien directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises

1.4. Ministère des Outre-mer

1.4.1. Cabinet

- ◆ M. Thomas Degos, préfet, directeur de cabinet
- ◆ M. Olympio Kyprianou-Perrimond, conseiller en charge de la transition écologique de la biodiversité, du transport, de l'énergie, du logement et de la recherche

1.4.2. Direction générale des Outre-mer

- ◆ M. Emmanuel Berthier, directeur général
- ◆ M. Stanislas Alfonsi, adjoint au directeur des politiques publiques
- ◆ M^{me} Viviane Flore Bondoma Ngayo, chargée de mission affaires bancaires, monétaires et financières

1.5. Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

- ◆ M. Thomas Welsch, conseiller aménagement, construction, urbanisme et transition énergétique du ministre chargé de la ville et du logement

1.6. Ministère de la Transition écologique et solidaire

1.6.1. Cabinet

- ◆ M. Benoît Jourjon, conseiller santé-environnement et risques

1.6.2. Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

- ◆ M^{me} Katy Nancy, adjointe à la cheffe du service des risques naturels et hydraulique,
- ◆ M. Nicolas Monie, chef du bureau de l'action territoriale

1.6.3. Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

- ◆ M. Thierry Galibert, inspecteur général de la santé publique vétérinaire, membre permanent du CGEDD
- ◆ M. Jacques Touchefeu, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent du CGEDD, président de l'établissement public foncier de Mayotte

1.7. Ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

- ◆ M. Jean-Baptiste Cuisinier, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)

1.8. Délégation interministérielle aux risques majeurs outre-mer

- ◆ M. Frédéric Mortier, délégué interministériel
- ◆ M^{me} Ilham Montacer, chargée de mission

2. Institut national de la statistique et des études économique (Insee)

- ◆ M^{me} Elvire Demoly, responsable de l'enquête Budget de famille
- ◆ M^{me} Grislain-Letrémy, administratrice de l'Insee, cheffe du bureau redistribution et évaluation au ministère des Solidarités et de la santé (entretien téléphonique)

3. Caisse centrale de réassurance (CCR)

- ◆ M. Bertrand Labilloy, directeur général
- ◆ M. Antoine Quantin, directeur des réassurances et fonds publics
- ◆ M. Thierry Cohignac, directeur adjoint des réassurances et fonds publics

4. Assemblée nationale

- ◆ M. Dominique Théophile, sénateur de la Guadeloupe
- ◆ M^{me} Valéria Faure-Muntian, députée de la Loire, vice-présidente de la commission des affaires économiques
- ◆ M. Serge Letchimy, député de la Martinique
- ◆ M. Mansour Kamardine, député de Mayotte
- ◆ M. David Lorion, député de La Réunion

5. Sénat

- ◆ M^{me} Aminat Hariti, suppléante de M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur de Mayotte

6. Secteur de l'assurance

6.1. Fédération française de l'assurance (FFA)

- ◆
- ◆ M. Stéphane Penet, directeur des assurances de dommages et de responsabilité
- ◆ M. Bernard Spitz, ancien président

6.2. Allianz

- ◆ M^{me} Véronique Bied-Charreton, secrétaire générale
- ◆ M^{me} Gorette Plana, directrice Outre-mer
- ◆ M. Bernard Bailleul, directeur technique réassurance, responsabilité civile générale, construction et risques divers
- ◆ M. Emmanuel Gombault, directeur technique groupements et Outre-mer
- ◆ M^{me} Christine Nonnenmacher, adjointe de la directrice Outre-mer

6.3. Axa

- ◆ M. Hubert Marck, directeur des affaires publiques
- ◆ M. Eric Fuchs, directeur distribution et conformité et Outre-mer
- ◆ M. Jean-Michel Abisset, directeur opérationnel Outre-mer
- ◆ M^{me} Emmanuelle Rivé, responsable des affaires publiques et règlementaires
- ◆ M. Axel Morales, public policy and corporate responsibility deputy director, Axa Seguros

6.4. Generali

- ◆ M. Thierry Gaudeaux, directeur Outre-mer
- ◆ M. Jean-Louis Charluteau, directeur de la réassurance, de la modélisation catastrophe et du pilotage des projets techniques
- ◆ M^{me} Andréa Poletti, Generali Climate Lab
- ◆ M^{me} Nathalie Ticchi, adjointe au responsable des affaires publiques

6.5. Groupama

- ◆ M. Jean-Baptiste Desprez, Directeur général de Groupama-Gan Pacifique
- ◆ M. Yu-Yi Fang, chargé de mission, Direction international

6.6. Société mutuelle d'assurance du bâtiment et des travaux publics (SMA BTP)

- ◆ M. Frédéric Hauville, responsable outre-mer et international

6.7. Société mutuelle d'assurance des collectivités locales (Smacl)

- ◆ M. Jean-Luc de Boissieu, président du conseil d'administration
- ◆ M. Frédéric Costard, directeur général

6.8. Pacifica

- ◆ M. Patrick Degiovanni, directeur général adjoint

6.9. Groupe des assurances du Crédit mutuel

- ◆ M^{me} Catherine Allonas-Barthe, directrice générale adjointe

7. Agences, autorités et organisations internationales

7.1. Agences

- ◆ M. Philippe Estingoy, directeur de l'Agence Qualité Construction (AQC)

7.2. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

- ◆ M. Patrick Montagnet, premier secrétaire général adjoint
- ◆ M. Bruno Longet, directeur, 1^{ère} direction du contrôle des assurances
- ◆ M^{me} Violaine Clerc, directrice, 2^{ème} direction du contrôle des banques
- ◆ M^{me} Claire Bourdon, adjointe du directeur de la 1^{ère} direction du contrôle des assurances
- ◆ M. Olivier Desmettre, chef de brigade, brigade 4, 1^{ère} direction du contrôle des assurances
- ◆ M. Éric Molina, adjoint au directeur de la 2^{ème} direction du contrôle des banques

7.3. Bureau central de tarification (BCT)

- ◆ M. Laurent Leveueur, président et professeur de droit privé
- ◆ M. Aurélien Cressely, responsable technique

7.4. Organisation internationale du travail (OIT)

- ◆ M. Craig Churchill, Chef du *social finance programme* (entretien téléphonique)

8. Fedom

- ◆ M. Jean-Philippe Philibert, président de la de la Fédération des entreprises d'Outre-mer (Fedom)
- ◆ M^{me} Samia Badat Karam, déléguée générale de la Fedom
- ◆ M^{me} Justine Bertheau, chargée de mission pour la Pacifique, Fedom
- ◆ M. Laurent Renouf, conseiller du président de la Fedom
- ◆ M. Joël Destom, membre du conseil d'administration de la Fedom
- ◆ M. Stéphane Abramovici, membre de la Fedom et directeur de Batimat Beton

9. Autres associations et professionnels

- ◆ M. Bruno Gautier, directeur du développement, Association pour le droit à l'initiative économique (Adie)
- ◆ M. Pierre-Yves Blévin, chargé de développement, Adie
- ◆ M^{me} Hayat Boira, déléguée générale, Fondation Entrepreneurs de la Cité
- ◆ M. Matthieu Robin, chargé de mission secteur financier, UFC Que Choisir
- ◆ M. Laurent-Marc Fischer, architecte associé chez Architecture Studio

10. Guadeloupe

10.1. Services de l'État, chambres consulaires et collectivités territoriales

10.1.1. Services de l'État

10.1.1.1. Préfecture de Guadeloupe

- ◆ M. Philippe Gustin, préfet de la Guadeloupe

10.1.1.2. Sous-préfecture de Pointe-à-Pitre

- ◆ M. Jean-Michel Jumez, sous-préfet

10.1.1.3. Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

- ◆ M. Nicolas Rougier, directeur adjoint

10.1.1.4. Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE)

- ◆ M. Ludovic Degaille, responsable du pôle entreprises, emploi et économie

10.1.1.5. Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)

- ◆ M^{me} Isabelle Cardon-Fournier, chargée de mission développement économique, emploi et formation

10.1.2. Chambres consulaires

- ◆ M. Gabriel Foy, président de la Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) de Guadeloupe
- ◆ M. Patrick Vial-Collet, président de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Guadeloupe

10.1.3. Collectivités territoriales

- ◆ M. Rolland Plantier, maire de Vieux-Fort
- ◆ M. Daniel Pétris, adjoint au maire de Goyave
- ◆ M. Patrick Plumain, directeur général des services de la mairie de Goyave
- ◆ M. Louly Bonbon, maire de Terre-de-Haut

10.2. Particuliers

- ◆ M^{me} Ferreboeuf
- ◆ M. Djonny Pradel

10.3. Organisations professionnelles

- ◆ M^{me} Fabienne Hebreu, coordinatrice de la commission dommage aux biens du Comité des assureurs Antilles-Guyane (CAAG)
- ◆ M. Jean Kassis, président Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) de Guadeloupe
- ◆ M. Alain Nagam, président Fédération des Très Petites Entreprises (FTPE) de Guadeloupe
- ◆ M. Patrick Nebot, responsable du pôle insertion de la FTPE de Guadeloupe et secrétaire général de l'association trait d'union social-groupement d'employeurs multisectoriel (TUS-GEM)
- ◆ M^{me} Félixia Piperol, secrétaire général de la FTPE de Guadeloupe et présidente de la COPPAM
- ◆ M. Jacques Fayel, président de la commission Économie et Finances de l'Union des Entreprises –Mouvement Des Entreprises de France (UDE-Medef) de Guadeloupe
- ◆ M. Thierry Panol, membre de l'Union nationale des organisations syndicales des transporteurs routiers automobiles (UNOSTRA)

11. Martinique

11.1. Services de l'État, chambres consulaires et collectivités territoriales

11.1.1. Services de l'État

11.1.1.1. Préfecture

- ◆ M. Franck Robine, préfet de Martinique
- ◆ M. Antoine Poussier, secrétaire général

11.1.1.2. Sous-préfecture du Marin

- ◆ M^{me} Corinne Blanchot-Prosper, sous-préfète

11.1.1.3. Sous-préfecture de Saint-Pierre

- ◆ M. José Cabrera, secrétaire général

Annexe III

11.1.1.4. Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

- ◆ M^{me} Nadine Chevassus, directrice adjointe
- ◆ M. Grégory Lefebvre, chef du service bâtiment durable et aménagement
- ◆ M^{me} Isabelle Gergon, (risques naturels et technologiques)
- ◆ M^{me} Anne Catlow, cheffe de service logement et ville durable

11.1.1.5. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

- ◆ M. Georges Beaupreau, directeur départemental adjoint

11.1.1.6. Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE)

- ◆ M^{me} Monique Grimaldi, directrice

11.1.1.7. Direction de la Mer (DM)

- ◆ M. Guillaume Nardin, adjoint au chef de service Économie Bleue et Chef de pôle Plaisance, Nautisme et Croisière
- ◆ M^{me} Lise Jean-Louis, cheffe de du département du développement durable maritime

11.1.1.8. Direction de l'Alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF)

- ◆ M. Éric Bianchini, chef du service agriculture et forêt

11.1.1.9. Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Martinique

- ◆ M. Patrick Tyburn, colonel, directeur

11.1.1.10. Service interministériel de défense et de protection civile

- ◆ M. Loïc Dupeux, chef du SIDPC

11.1.1.11. État-Major interministériel de Zone Antilles (EMIZA)

- ◆ M. Gérard Re, lieutenant-colonel, chef d'état-major

11.1.2. Chambres consulaires

- ◆ M. Jean-Baptiste Rosten, directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Martinique
- ◆ M^{me} Roselyne Joachim, cheffe de service à la Chambre d'agriculture de Martinique

Annexe III

11.1.3. Collectivités locales

- ◆ M. Alain Alfred, adjoint au maire de Fort-de-France
- ◆ M. Frantz Thodiart, adjoint au maire de Fort-de-France, chargé de l'urbanisme
- ◆ M. Patrick Zozor, chef de cabinet du maire de Fort-de-France
- ◆ M. Max Bunod, directeur général des services de la mairie de de Fort-de-France
- ◆ M. Guitteaud Simon, 1^{er} adjoint au maire de Rivière-Pilote
- ◆ Mme Pascal Casca, adjointe au maire de Rivière-Pilote
- ◆ M. Éric Honoré, adjoint au maire de Rivière-Pilote
- ◆ M^{me} Régine Louis-Régis, directrice générale des services de la mairie de de Rivière-Pilote
- ◆ M. Christian Constantin, adjoint au maire du Prêcheur

11.2. Assureurs

11.2.1. GFA Caraïbes

- ◆ M. Dominique Fouquemberg, directeur général de GFA Caraïbes
- ◆ M. Jean-Louis Morant, directeur général délégué

11.2.2. Groupama Antilles Guyane

- ◆ M. Patrick Raynaud, directeur général Antilles Guyane
- ◆ M. Pascal Letellier, directeur assurance

11.2.3. Courtiers

- ◆ M. Jacob Nayaradou, directeur de Nayaradou Assurances

11.3. Bailleurs

- ◆ M. Hugues Cadet, directeur général d'Ozanam, Groupe Action Logement
- ◆ M. Jean-Jérôme Izambard, directeur des opérations d'Arcavs, Groupe Iterato
- ◆ M. Jean-Max Léonard, directeur d'ECM Renovbat et président d'Innovation logement outre-mer (Ilom)

11.4. Associations

- ◆ M^{me} Gwladys Baudel, directrice de la Cellule économique régionale pour la construction (Cerc) de Martinique
- ◆ M. Jean-Yves Bonnaire, chargé de mission à la Cerc de Martinique
- ◆ M. Didier Deris, président de Cobaty
- ◆ M. Paul-Louis Bourrouillou, membre de Cobaty
- ◆ M^{me} Evelyne Hierso, présidente de l'association de défense des usagers de l'eau de la Martinique (ADUEM)

11.5. Entreprises

- ◆ M. Simon Jean-Joseph, président de la société antillaise d'exploitation des ports de plaisance (SAEPP)
- ◆ Maryse, gérante du restaurant Anba Fey Tôl La, Schoelcher

11.6. Organisations professionnelles

- ◆ M. Olivier Marie-Reine, président du Comité régional des pêches de Martinique (CRPMEM)
- ◆ M. Cédric Vales, vice-président du Comité des assureurs Antilles-Guyane (CAAG), GFA Caraïbes
- ◆ M. Pierre Monteux, directeur général de la coopérative des producteurs de banane de Martinique, directeur de l'Union des groupements de production de bananes de Guadeloupe et de Martinique (UGPBAN) et directeur général de la société Fruidor
- ◆ M. Laurent Berthot, chargé de mission chez Banamart
- ◆ M. Mathias Potiron, président de l'union des professionnels automobiles de la Martinique (UPAM)

12. Saint-Martin

12.1. Services de l'État

12.1.1.1. Préfecture

- ◆ M^{me} Sylvie Feucher, préfète déléguée de Saint-Martin et Saint-Barthélemy
- ◆ M. Mickaël Doré, sous-préfet, secrétaire général de la préfecture
- ◆ M. Grégoire Pierre-Dessaux, directeur des services du cabinet de la préfecture

12.1.1.2. Service interministériel de défense et de protection civile

- ◆ M^{me} Pénélope Alric, cheffe du service interministériel de défense et de protection civile

12.1.1.3. Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

- ◆ M. Jérôme Peyrus, chef de l'unité territoriale de Saint-Barthélemy et Saint-Martin
- ◆ M. Élie Razon, responsable du pôle risques naturels et pollution

12.1.1.4. Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE)

- ◆ M. Christian Balin, directeur de l'unité territoriale de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin
- ◆ M^{me} Naïke Panga, chargée de mission développement économique

12.2. Collectivité de Saint-Martin

- ◆ M^{me} Marie-Dominique Ramphort, membre du conseil exécutif
- ◆ M^{me} Christiane Ayache, directrice générale des services
- ◆ M^{me} Léonie Flanders, directrice des affaires juridiques
- ◆ M^{me} Sabrina Palcidoux, directrice de l'aménagement du territoire
- ◆ M. Philippe Mouchard, chargé de la communication institutionnelle auprès du président de la collectivité

12.3. Assureurs

- ◆ M. Hervé Bizet, agent général Allianz
- ◆ M. Hugues Charneau, directeur du Crédit Mutuel de Saint-Martin
- ◆ M. Stephen Tackling, gérant de la société de courtage Tackling

12.4. Professionnels

- ◆ M. Jean-François Séguin, hôtelier
- ◆ M. Frédéric Wild, entrepreneur et dirigeant de sociétés

12.5. Particuliers

- ◆ M. Dominique Gacougnolle, retraité
- ◆ M^{me} Brigitte Boué, agence corailita immobilier
- ◆ M. Hubert Carvigent, association de défense, d'éducation et d'information du consommateur (ADEIC)
- ◆ M. Bülent Gülay, président de l'association des professionnels de la mer (métimer)
- ◆ M. Julien Gumbs, président du conseil économique social et culturel de Saint-Martin (Cerc)
- ◆ M. Jean Moïsa, particulier
- ◆ M. Gabriel Montigny, gérant de la société France-Caraïbes syndic

13. La Réunion

13.1. Services de l'État, chambres consulaires et collectivités territoriales

13.1.1. Services de l'État et sécurité sociale

13.1.1.1. Préfecture

- ◆ M. Jacques Billant, préfet de La Réunion

13.1.1.2. Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE)

- ◆ M. Michel-Henri Mattera, directeur
- ◆ M. Arnaud Siccardi, chef du service développement économique et des entreprises

13.1.1.3. Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

- ◆ M. Jean-Michel Maurin, directeur
- ◆ M. Franck Lustenberger, chef du service prévention des risques naturels et routiers

13.1.1.4. Caisse d'allocations familiales (CAF) et Caisse générale de sécurité sociale (CGSS)

- ◆ M. Frédéric Turblin, directeur général de la CAF
- ◆ M. Benoît Serio, directeur général de la CGSS
- ◆ M^{me} Michèle André, ancienne directrice de la CAF

13.1.2. Chambres consulaires

- ◆ M. Lilian Perot, 2^{ème} vice-président de la Chambre de Métiers et de l'Artisanat de la Réunion (CMAR)
- ◆ M. Heddt Ogire, conseiller entreprise marchés publics à la Chambre de Commerce de l'Industrie de La Réunion (CCIR)

13.1.3. Collectivités territoriales

13.1.3.1. Communes

- ◆ M. Didier Euphrasie, 5^{ème} adjoint au maire de Saint-Denis
- ◆ M. Daniel Laude, directeur général du Centre Communal d'Action Social (CCAS) de Saint-Denis
- ◆ M^{me} Natacha Romnain, responsable des plans de secours à la mairie de Saint-Denis
- ◆ M. Maurice Marceau Gironcel, maire de Sainte-Suzanne
- ◆ M. Marcel Pony, 2^{ème} adjoint au maire de Sainte-Suzanne chargé de l'aménagement du territoire
- ◆ M. Bertrand Deboisvilliers, directeur général des services de la mairie de Sainte-Suzanne
- ◆ M. Pierre Agon, directeur aménagement du territoire de la mairie de Sainte-Suzanne
- ◆ M. Patrick Amourdom, directeur des services techniques de la mairie de Sainte-Suzanne
- ◆ M^{me} Anne Maillot, directrice du CCAS de Sainte-Suzanne
- ◆ M. Stéphane Fouassin, maire de Salazie

13.1.3.2. Région de la Réunion

- ◆ M. Olivier Rivière, vice-président du Conseil régional
- ◆ M. Dominique Fournel, vice-président du Conseil régional
- ◆ M. Olivier Cluzel, directeur du Patrimoine et de l'Immobilier
- ◆ M. Youssouf Cadjee, chargé de missions ingénierie financière à la Direction des Affaires Économiques

13.1.3.3. Département de la Réunion

- ◆ M. Bruno Anantharaman, directeur des finances

13.2. Assureurs, agents généraux et courtiers

- ◆ M. Franck Bachelier, président de la société de courtage AFOI
- ◆ M^{me} Véronique Bachelier, directrice générale de la société de courtage AFOI
- ◆ M. Jean-Baptiste Soupou, gérant de Courtages Océan Indien Assurances

13.3. Associations

- ◆ M. Jimmy Berfroi, directeur adjoint de l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie) à La Réunion-Mayotte
- ◆ M. Grégory Malabar, directeur territorial adjoint de l'Adie à La Réunion
- ◆ M. Jean-Michel Saingainy, président de la Confédération Nationale du Logement et de la Consommation Région Réunion
- ◆ M. Olivier Wagner, président de l'Association Réunionnaise pour la Valorisation des initiatives Socio-Économiques (ARVISE) de La Réunion
- ◆ M. Denis Chidaine, délégué de l'Association Régionale des Maîtres d'ouvrages Sociaux de l'Océan indien (Armos-oi)
- ◆ M. Michel Chane-Kon, trésorier de l'Union des Consommateurs de La Réunion (Ucor)
- ◆ M. Jean-Pierre Lajoie, président de l'UFC Que Choisir de La Réunion

13.4. Organisations professionnelles

- ◆ M. Didier Fauchard, président du Mouvement Des Entreprises de France (Medef) de La Réunion
- ◆ M^{me} Sandrine Dunand-Roux, chargée de mission au Medef de La Réunion
- ◆ M. Alain Baudry, président du Comité et directeur général de Groupama Océan Indien
- ◆ M. Claude Barbaudy, trésorier du Comité et Directeur d'Allianz Assurance Océan Indien
- ◆ M. James Huet, trésorier adjoint du Comité et Représentant de l'Association générale de prévoyance militaire (AGPM)
- ◆ M^{me} Geneviève Payet, secrétaire du Syndicat des Courtiers d'Assurances de La Réunion et de l'Océan Indien (SCAR-OI) et courtière

14. Mayotte

14.1. Services de l'État et collectivités territoriales

14.1.1. Services de l'État

14.1.1.1. Préfecture

- ◆ M. Jean-François Colombet, préfet de Mayotte
- ◆ M. Jean-Baptiste Constant, sous-préfet, directeur de cabinet du Préfet
- ◆ M. Yves-Marie Renaud, sous-préfet, secrétaire général pour les affaires régionales
- ◆ M. Arnaud Benoit, secrétaire général adjoint pour les affaires régionale
- ◆ M. Hadrien Haddak, inspecteur des finances, sous-préfet chargé de mission auprès du préfet de Mayotte

14.1.1.2. Académie de Mayotte

- ◆ M. Gilles Halbout, recteur de Mayotte

14.1.1.3. Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

- ◆ M. Claude Bailly, chef de service habitat territoire

14.1.1.4. Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE)

- ◆ M^{me} Muriel Petit, pôle concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie

14.1.1.5. Conseil économique, social et environnemental de Mayotte (CESEM)

- ◆ M. Abdou S. Dahalani, président

14.1.2. Chambres consulaires

- ◆ M^{me} Bibi Echat Moussa, directrice entreprises et développement du territoire au sein de la CCI de Mayotte
- ◆ M. Ali Inzoudine Ana, trésorier de la Chambre de Métiers et de l'Artisanat (CMA) de Mayotte

14.1.3. Collectivités territoriales

- ◆ M^{me} Raissa Andhum, vice-présidente du conseil départemental de Mayotte

14.2. Assureurs

- ◆ M. Jean-Luc Ojeda, responsable d'une agence Groupama
- ◆ M. Abdourraquib Andjib, agent général Prudence Créole

14.3. Entreprises

- ◆ M. Stanislas de Monclin, directeur administratif et financier de VINCI à Mayotte

14.4. Associations et Organisations

- ◆ M. Djoumol, président de l'association force ouvrière des consommateurs (AFOC)
- ◆ M^{me} Zanhath Attoumani, AFOC
- ◆ M. Ousseni Silahi, AFOC
- ◆ M. Tsigoy Salimini, CFDT de Mayotte

15. Nouvelle-Calédonie

- ◆ M. Emmanuel Coquand, directeur de cabinet du Haut-Commissaire de la République

16. Polynésie française

16.1. Services de l'État

- ◆ M. Éric Requet, secrétaire général
- ◆ M. Pierre Michel, cabinet du Haut-Commissaire, direction de la protection civile
- ◆ M. Nicolas Bakowicz, direction de la réglementation et des affaires juridiques, bureau des affaires juridiques et du contentieux
- ◆ M^{me} Marjorie Vincent-Genod, mission de la stratégie et de l'évaluation des politiques publiques
- ◆ M^{me} Vaianu Oopa, mission de la stratégie et de l'évaluation des politiques publiques

16.2. Collectivité de la Polynésie française

- ◆ M. Manfred Chave, directeur de cabinet du vice-président
- ◆ M. Toerau Marcot, conseiller à la vice-présidence
- ◆ M^{me} Christine Martinez, direction générale des affaires économiques
- ◆ M^{me} Marie Frogier, direction générale des affaires économiques

17. Wallis-et-Futuna

- ◆ M. Christophe Lotigié, secrétaire général des îles Wallis et Futuna
- ◆ M^{me} Elisabeth Barka, cheffe de projet et sécurisation juridique
- ◆ M. Vincent Valin, chargé de mission du secrétaire général

ANNEXE IV

Lettre de mission



Le Ministre de l'Economie et
des Finances

La Ministre de la Cohésion des Territoires
et des Relations avec les Collectivités Territoriales

La Ministre des Outre-Mer

Paris, le 26 Juin 2019

à

Madame la Cheffe de service de l'Inspection
Générale des Finances

Madame la Vice-Présidente du Conseil Général
de l'Environnement et du Développement
Durable

Objet : Lutte contre la non-assurance dans les départements et collectivités d'outre-mer

Les départements et collectivités d'outre-mer se distinguent par un faible taux de souscription par les particuliers ou entreprises de contrats d'assurance, notamment lorsqu'il s'agit de couvrir les dommages à leurs biens. A titre d'exemple, environ la moitié des habitations sont assurées contre les dommages contre plus de 90% en métropole, alors même que les territoires d'outre-mer sont confrontés à une pluralité de risques naturels majeurs. Ce faible taux de couverture assurantielle expose les foyers les plus précaires, obère le redémarrage de la vie économique et sociale de certains territoires après une catastrophe et implique souvent la mobilisation de crédits budgétaires de la part de l'Etat en soutien des personnes et entreprises sinistrées. Le développement de l'assurance au sein de l'outre-mer représente donc un enjeu fort de politique publique.

Nous souhaitons donc vous confier une mission sur le phénomène de non-assurance en outre-mer et les remèdes qui peuvent y être apportés.

La mission rappellera la sinistralité à laquelle ces départements et collectivités sont exposés depuis plusieurs années, pour les grands risques principaux et en matière d'évènements naturels, par comparaison avec la métropole. Elle documentera le phénomène de non-assurance des particuliers et entreprises en matière de dommages aux biens. Une évaluation aussi fine que possible, par territoire, de la souscription des grands types de contrats d'assurance dommages (habitation, risques d'entreprise, automobile, transports terrestres et maritimes) devra être réalisée.

La mission cherchera à identifier et mesurer la portée des causes de la non-assurance, en confirmant ou infirmant notamment les motifs traditionnellement invoqués (coût plus élevé des assurances, inassurabilité plus répandue des logements, aléa moral constitué par les fonds d'urgence de la puissance publique *etc.*), et en cherchant à quantifier ces différents facteurs.

La mission pourra formuler des préconisations pour favoriser l'accès effectif du plus grand nombre à des dispositifs assurantiels de qualité, fondés sur l'assurance privée et répondant aux enjeux identifiés. Vous étudierez notamment la pertinence pour les particuliers de l'introduction d'un produit d'assurance habitation simplifié en outre-mer, destiné à être moins onéreux en ce qu'il couvrirait uniquement, outre la responsabilité civile obligatoire dans certains cas, les dommages aux biens provoqués par les tempêtes et catastrophes naturelles. La mission examinera également, à titre subsidiaire, dans l'hypothèse d'une défaillance de marché avérée, les dispositifs publics susceptibles d'améliorer les taux de couverture, en veillant à la bonne utilisation des finances publiques.

La mission examinera aussi les modalités d'une plus grande implication des assureurs dans la maîtrise des risques, notamment par la promotion du respect des normes techniques et la montée en compétence des professionnels. Ces actions sont en effet de nature à renforcer la confiance des particuliers dans la souscription de contrats d'assurance.

Les préconisations pourront, le cas échéant, être différenciées selon les départements et les collectivités d'outre-mer¹. Elles pourront enfin être intégrées aux travaux en cours visant à proposer une réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et à améliorer la résilience des territoires d'outre-mer face aux risques naturels.

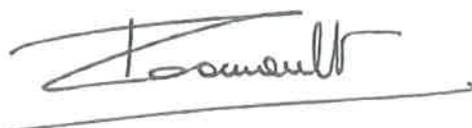
Pour l'accomplissement de la mission, vous recevrez l'appui de la direction générale du Trésor, de la direction générale de la prévention des risques et de la direction générale des outre-mer.

Vous consulterez également les collectivités territoriales concernées, ainsi que les partenaires publics (caisse centrale de réassurance, autorité de contrôle prudentiel et de résolution) et privés (professionnels de l'assurance et du bâtiment notamment) pertinents. Vous examinerez les mécanismes de couverture assurantielle proposés dans les pays voisins des territoires ultramarins et soumis aux mêmes contraintes d'aléas, qui vous paraîtraient pertinents dans le cadre de votre mission.

Nous souhaitons que vous puissiez rendre vos conclusions dans un délai de quatre mois et, dans l'intervalle, un rapport intermédiaire sous deux mois, consacré à l'identification des principales causes expliquant le phénomène de non-assurance.



Bruno LE MAIRE



Jacqueline GOURAULT



Annick GIRARDIN

¹ Parmi les départements et collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont exclues du régime d'indemnisation public-privé des catastrophes naturelles.

PIÈCE JOINTE

**Mission sur le phénomène de non-assurance
dans les départements et collectivités d'Outre-
mer**



MINISTÈRE DE
L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES

MINISTÈRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Mission sur le phénomène de non-assurance dans les départements et collectivités d'Outre-mer

PUBLIÉ

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



Présentation de la mission

Contexte : mission lancée à la suite des cyclones Irma et Maria, dévastateurs, survenus en septembre 2017 dans les Antilles

Objectifs :

- Dresser un état des lieux complet et détaillé du phénomène de non-assurance dans les Outre-mer et de ses causes
- Proposer des mesures susceptibles d'augmenter le taux de souscription à l'assurance dans les outre-mer

Périmètre :

- La mission ne se concentre pas uniquement sur l'assurance des risques naturels majeurs et considère le sujet dans son ensemble (toutes les garanties contre les risques de dommages aux biens et d'engagement de responsabilité civile)
- La mission porte sur les particuliers, les entreprises et les collectivités territoriales

Exclusions du champ :

- L'assurance prévoyance
- L'assurance santé
- L'assurance-vie
- L'assurance décès
- L'assurance accidents de la vie

Assurance des personnes

(prévoyance, santé, décès, vie, etc.)

Assurance contre les dommages:

- aux tiers (responsabilité civile) ;
- aux biens (assurances multirisque habitation, multirisque professionnelle – incendie, accidents et risques divers) ;
- relative à l'activité professionnelle (décennale, responsabilité civile professionnelle, dommages ouvrage)

Entreprises

Particuliers

Collectivités territoriales

Périmètre de la

mission

Analyse qualitative

- Entretiens en métropole, et déplacements aux Antilles (Guadeloupe, Martinique et Saint-Martin) et dans l'océan Indien (Mayotte et La Réunion)
- Visio-conférences avec la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna

Analyse quantitative

- Actualisation inédite d'une étude de l'Insee de 2006 sur l'assurance habitation dans les départements d'outre-mer par la Pôle Science des données de l'IGF, avec les chiffres de l'Insee de 2011, voire parfois 2017.

Méthodologie

La question de l'assurance dans les différents territoires ultramarins ne peut être traitée de façon uniforme

❑ Dans certains territoires, l'État n'a plus la compétence pour intervenir directement

- En Nouvelle-Calédonie
- En Polynésie française
- À Wallis-et-Futuna

❑ Dans certains territoires, la question de l'assurance peut apparaître comme secondaire en raison :

- De l'ampleur des défis socio-économiques, notamment à Mayotte, en Guyane et à Saint-Martin
- De l'acuité des problématiques migratoires, d'urbanisme et de criminalités
- Des défis à relever en matière d'éducation (illettrisme notamment, mauvaise maîtrise du français)

❑ Certains territoires sont trop éloignés du respect des règles en matière :

- D'urbanisme
- De marchés publics
- De déclaration des activités

PUBLIÉ

Saint-Martin ne reflète pas la diversité des Outre-mer, et l'Outre-mer n'a pas le monopole des catastrophes naturelles

- 1 seul des 20 sinistres CatNat les plus importants concerne l'Outre-mer (mais c'est le plus important : Irma, 1^{er} avec 2 Md€)
- La part de l'Outre-mer dans la sinistralité CatNat cumulée, de 1995 à 2016, était de 4,5 % et s'élève à 13,3 % depuis Irma (soit 3 Md€ sur 23 Md€)

Un régime assurantiel complexe

Entre initiative privée et solidarité nationale

La garantie CatNat est **obligatoire** mais attachée à des **assurances qui sont, elles, en partie facultatives**. En contrepartie de cette obligation, le régime CatNat ouvre aux assureurs la possibilité de souscrire une offre de réassurance publique auprès de la Caisse centrale de réassurance (CCR), bénéficiant de la garantie illimitée de l'État

Ce régime est fondé sur **un partenariat public-privé**, dans le sens où il implique deux conditions :

✓ Privée : le **bien** doit être couvert par un **contrat d'assurance « dommages »**

✓ Publique : un **arrêté de constatation de l'état de CatNat**

Le portage du risque est partagé

Assureurs

Réassureur public

Mêlant garanties facultatives et obligatoires

Obligatoires

- La **garantie aux tiers pour l'automobile**
- La **garantie décennale** et l'assurance **dommages ouvrage**
- La **garantie risques locatifs** pour les locataires
- La **garantie de RC pour les propriétaires en copropriété**
- Des garanties de **responsabilité civile spécifiques** pour les professions réglementées
- Des **garanties de RC pour les collectivités** sur certaines activités.

Facultatives

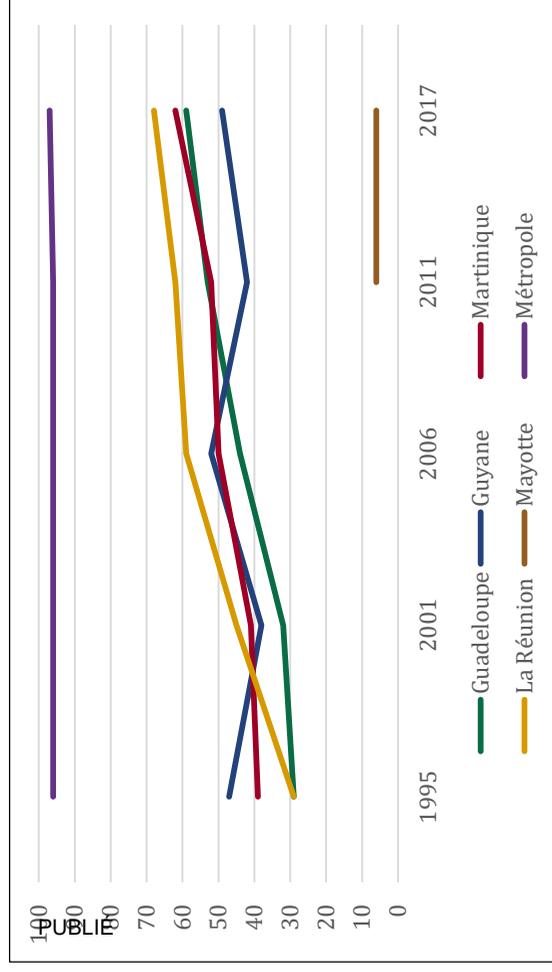
- la multirisques habitation (MRH)
- l'assurance RC professionnelle
- l'assurance multirisques professionnelle
- la majorité des garanties RC des collectivités
- toute autre garantie automobile



On constate outre-mer des taux d'assurance inférieurs à ceux de la métropole, notamment pour la multirisque habitation (MRH)

- Les Outre-mer représentent 4,2 % de la population et 2,3 % du PIB ; mais le marché de l'assurance des dommages et responsabilités outre-mer ne génère que 1,7 % des encaissements totaux en affaires directes du marché français.
- Le taux de souscription à l'assurance multirisque habitation (MRH) est très inférieur à celui qu'on observe en métropole, et ce malgré une amélioration depuis 25 ans.

- La mission, avec le Pôle Sciences des données de l'IGF, a calculé le taux de souscription à l'assurance MRH en 2017
- La mission a établi que le rattrapage, observé par le CREST* en 2011 (Lucie Calvet et Céline Grislain-Letrémy, 2011), continue dans trois départements d'outre-mer



Source : Pôle Science des données de l'IGF, d'après Budget de famille, Insee.
Échantillon de 5 455 ménages dans les 5 Drom

En % des ménages	1995	2001	2006	2011	2017
Guadeloupe	29	32	44	53	59
Guyane	47	38	52	42	49
Martinique	39	41	50	52	62
La Réunion	29	45	59	62	68
Mayotte	N.D.	N.D.	N.D.	6	6
Métropole	96	96	96	96	96

Source : Pôle Science des données de l'IGF, d'après Budget de famille, Insee.
Échantillon de 5 455 ménages dans les 5 Drom

L'assurance automobile outre-mer est plus répandue que l'assurance habitation

Taux de souscription à une assurance automobile (garanties aux tiers au moins)

Département	En % des ménages
Guadeloupe	94
Martinique	94
Guyane	86
La Réunion	96
Mayotte	88
Métropole	97

PUBLIÉ

Les cotisations d'assurance automobile représentent **1,17 %** du PIB outre-mer, contre **0,93 %** pour la métropole

Mais une pénétration plus faible de l'assurance dommage aux véhicules

Source : Pôle Science des données de l'IGF, d'après Budget de famille, Insee. Données 2017.
Champ : ménages possédant au moins une voiture

Ce taux s'explique avant tout, selon les interlocuteurs de la mission, par la « peur du gendarme » : la crainte de se voir interdire l'usage de sa voiture en cas de non-assurance, dans un contexte de valorisation sociale de l'automobile, d'insuffisance de transports en commun et d'étalement urbain.

- ❑ **Les forces de l'ordre ont progressivement accès**, depuis le 1^{er} janvier 2019, aux données du **Fichier des véhicules assurés (FVA) et le délit de non-assurance est depuis 2019 vidéo-verbalisable**. Ce renforcement des contrôles devrait aboutir à un accroissement du taux de souscription.

La couverture assurantielle des entreprises est plus faible qu'en métropole

Les entreprises d'outre-mer renoncent plus souvent qu'en métropole à s'assurer

PUBLIÉ

Positionnement sur des marchés moins diversifiés en raison de leur étroitesse

Entreprises de plus petite taille (3 à 4 salariés en moyenne contre 6 en métropole)

Un pérennité moindre des entreprises (part des entreprises radiées entre 2000 et 2008 de 47 % dans les départements d'outre-mer contre 40 % en métropole)

Des coûts intermédiaires plus importants (coût des matières premières et rotations plus longues des stocks), de + 12 % pour les entreprises de maçonnerie

L'ampleur de l'économie informelle ou non déclarée, constitue un obstacle à l'assurance (notamment à Mayotte, en Guyane et à Saint-Martin)

Les entreprises ultramarines sont plus petites et plus fragiles qu'en métropole

➤ La mission constate un faible taux de souscription à l'assurance de dommages aux biens professionnels

Part des Outre-mer dans le PIB national et dans le marché français de l'assurance de dommages aux biens professionnels

Part des Outre-mer dans le PIB national	2,5 %
Part du marché ultramarin dans le marché national de l'assurance dommages aux biens professionnels	2,1 %

Source : FFA, chiffres 2017. Périmètre : Drom, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie.

Poids des cotisations d'assurance dommages aux biens professionnels et agricoles

Dans le PIB des Outre-mer	Dans le PIB de la métropole
0,28 %	0,33 %

Source : FFA, chiffres 2017. Périmètre : Drom, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie.

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



Beaucoup de collectivités ultramarines pratiquent l'auto-assurance pour une partie de leurs risques

Des situations financières dégradées...

Une situation financière dégradée (dans les cinq Drom, 35 % des communes connaissent des retards de paiement supérieurs à 60 jours ; 65 % sont inscrites au registre d'alerte des finances locales)

Les communes outre-mer consacrent en moyenne 65 % de leur dépenses réelles de fonctionnement aux frais de personnel, contre en moyenne 55 % en métropole

- Beaucoup de collectivités ultramarines rencontrées lors de la mission, notamment des communes, **pratiquent l'auto-assurance** d'une partie de leurs risques.
- La part **des dépenses d'assurance dans le budget de fonctionnement des communes est de 0,6 % en outre-mer contre 0,8 % en métropole.**

... qui entraînent des situations de mal-assurance ou non-assurance

Contrats d'assurance avec des limites contractuelles d'indemnisation (LCI) insuffisantes

Difficultés à s'assurer en assurance dommages aux biens

Pas d'assurance pour la responsabilité civile (RC) du personnel
(Fort-de-France, Martinique)

Auto-assurance sur le patrimoine bâti
(Saint-Denis, La Réunion)

Pas d'assurance RC pour dommages aux tiers
(Rivière-Pilote, Martinique)

Recours à des assureurs moins fiables

L'anticipation d'aides publiques en cas de sinistre ne joue que marginalement dans la décision de ne pas s'assurer

Trois constats majeurs

1/ Les aides publiques versées après un sinistre sont très faibles et majoritairement ne se substituent pas à une assurance individuelle

Le Fonds de secours outre-mer (Fsom)
1,23 M€ pour Irma

Les fonds ministériels pour le relogement
(9 M€ après Irma)

Des aides d'urgence sur le programme
161 (sécurité civile)
3 M€ après Irma

Des aides des collectivités territoriales,
d'organisations internationales, etc.

53 M€ engagés par l'État dans la gestion de crise post-Irma

Soutien de l'UE (49 M€) pour Irma

Les aides du Fsom après Irma (1,23 M€ aux particuliers soit 1 000 € en moyenne par personne et 477 774 € au total pour les entreprises) sont à rapporter au montant du sinistre moyen sur les habitations assurées (92 000 €) et sur les sinistres des biens professionnels (276 000 €)

PUBLIC

2/ Il n'est pas démontré que l'anticipation de la mise en œuvre de la solidarité nationale expliquerait le non-recours à l'assurance

Les aides ne sont pas systématiques et n'interviennent qu'en cas de sinistre majeur

Le montant des aides n'est pas de nature à se substituer à une indemnisation assurantielle

Ce phénomène peut exister sur des segments précis de l'économie où les possibilités d'assurance sont limitées (pêche, agriculture)

3/ En revanche, la confusion entre le régime CatNat et la solidarité nationale/territoriale ne contribue pas à la compréhension du système



L'expression d'« aléa moral » semble impropre pour caractériser un supposé comportement d'anticipation d'aides providentielles en cas de survenance d'un sinistre. L'aléa moral décrit plutôt l'attitude, très différente, de personnes qui, ayant souscrit un contrat d'assurance, s'abstiennent dès lors, délibérément, d'assurer l'entretien normal de leur bien.

Créer un « réflexe » assurantiel et accroître la connaissance/compréhension de l'assurance

1

Historiquement l'éloignement, l'isolement et l'exiguïté des territoires ultramarins ne se prêtaient pas à la logique de l'assurance

- D'autres moyens de résilience et d'autosuffisance se sont développés localement (entraide, solidarité familiale, « Koudmen »)

2

L'intérêt de s'assurer n'apparaît par toujours clairement

- Face à des risques dont les conséquences sont mal évaluées, l'assurance apparaît comme une dépense à fonds perdus

PUBLIÉ

3

Une culture du risque inégalement développée
s'agissant de la protection des biens

4

Une forme de fatalisme, souvent alléguée
localement

Propositions pour favoriser le réflexe de l'assurance

Déployer dans la durée et dans une logique multi-partenaire, une communication sur l'intérêt de l'assurance adaptée aux publics ultramarins.

Accroître la compréhension de l'assurance et la confiance dans les assureurs en clarifiant les clauses des contrats, en établissant une charte de l'assurance et en assurant un suivi des tarifs proposés et de l'offre assurantielle dans chaque territoire.

Etudier la possibilité de développer un produit de couverture des seules catastrophes naturelles, ouverts aux ménages les plus défavorisés, donnant accès à la garantie CatNat tout en veillant à l'équilibre technique de la CCR et de l'assureur.

Etudier l'opportunité de développer des produits d'assurance paramétrique avec tiers de confiance pour la couverture des risques naturels.

Développer la formation à l'assurance pour les patrons de TPE et les créateurs d'entreprise et mettre en place avec le CNFPT des modules de formation à l'ingénierie de l'assurance dans les collectivités.

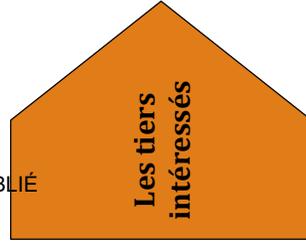
Le rôle déterminant des « tiers intéressés »

Le taux de souscription de l'assurance habitation dépend fortement des statuts d'occupation

	Accédant à la propriété	Locataires (hors logements sociaux)	Locataires logement sociaux	Propriétaires ou logés gratuitement
Guadeloupe	84,4	57,8	87,3	40,5
Martinique	79,0	57,6	81,2	37,5
Guyane	84,9	42,6	65,2	29,0
La Réunion	77,3	72,1	74,2	47,9
Mayotte	N.D.	15,5	N.D.	0,7
Métropole	99,2	91,9	97,2	96

Source : Pôle Science des données de l'IGF, d'après Budget de famille, Insee. Données 2011. Échantillon de 5 455 ménages dans les 5 Drom

PUBLIÉ



↑ Dans les Drom (hors Mayotte) les propriétaires s'assurent moins que les locataires ou les ménages accédant à la propriété

↑ La part des propriétaires est de 59 % des ménages en Guadeloupe, 55 % en Martinique, 51 % à la Réunion et 43 % en Guyane

↑ **Si le contrôle de la souscription des locataires par les bailleurs, notamment sociaux, favorise un meilleur taux de couverture, il n'est pas systématique**

Les bailleurs, pour qui il est préférable que les logements soient couverts au moins pour les risques locatifs

Les communes vers lesquelles les sinistrés non-assurés se tournent immédiatement après une calamité ou un sinistre (notamment via leur CCAS)

L'État qui est tenu d'apporter une aide, au titre de la solidarité nationale, aux victimes non-assurées et de contribuer à reconstruire les biens non assurables

Les assureurs qui gagnent, pour sécuriser leur portefeuille, à augmenter le volume des souscriptions

Les intermédiaires de l'assurance pour des raisons commerciales.

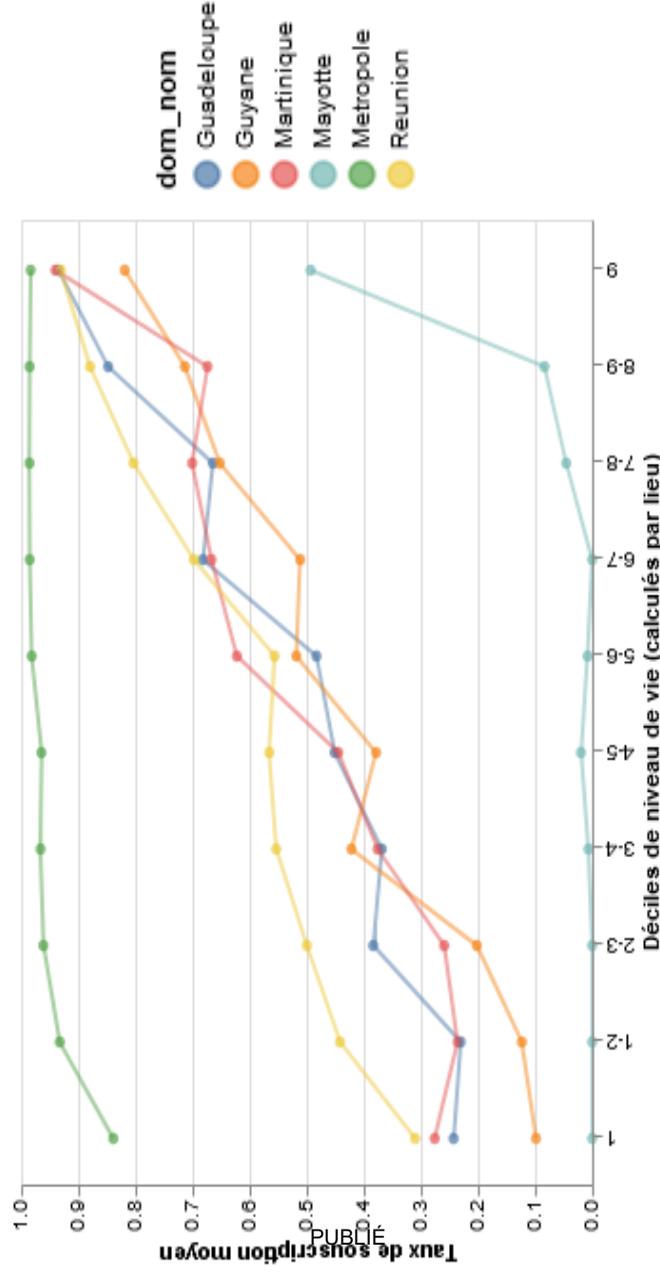
Propositions

S'appuyer sur les tiers intéressés à la souscription pour augmenter la couverture par l'assurance

Sous l'égide des organismes fédérateurs du logement social, favoriser la pratique de souscription à une assurance habitation des bailleurs sociaux pour le compte de leurs locataires, en garantissant une bonne information des locataires sur leur couverture. Développer des offres conventionnées de MRH avec les assureurs locaux

La non-assurance des particuliers ne semble pas avant tout le résultat d'une insuffisance de ressources

Il existe outre-mer une **corrélation entre le niveau de vie et la souscription à une assurance MRH**



Source : Pôle Science des données de l'IGF, d'après Budget de famille, Insee, 2011.

Échantillon de 5 455 ménages dans les 5 Drom



Mais le niveau de vie ne constitue pas la totalité de l'explication du phénomène de non-assurance, d'autres facteurs d'explication existent :

- Valeur et assurabilité des biens
- Capacité de projection dans l'avenir
- Appréciation du risque au regard du prix de l'assurance



Hormis les personnes pour lesquelles une diminution du reste à vivre n'est pas supportable, le manque de ressources des ménages n'apparaît pas comme une explication suffisante de la non-souscription d'une assurance.

La MRH n'est pas facialement significativement plus chère qu'en métropole

Les primes d'assurance MRH ne sont pas significativement plus chères qu'en métropole. La ratio *prime annuelle/sommes assurées* est :

- de 1,2 % pour les appartements en métropole comme dans les outre-mer
- de 1 % pour les maisons en métropole et 1,4 % dans les outre-mer

La mission a constaté que, compte tenu du prix élevé des assurances automobile, les particuliers anticipent dans certains cas un coût très élevé de la MRH selon un calcul de proportionnalité en fonction de la valeur du bien

Moyenne des primes et sommes assurées de biens mobiliers par filiale, en fonction de la surface, du type d'habitat, et du type d'occupation (tarifs pratiqués par Generali)

Entité	Locataire - Appartement 3 pièces		Propriétaire - Maison 4 pièces	
	Primes	Sommes assurées	Primes	Sommes assurées
GFA Caraïbes	129 €	10 423 €	270 €	19 895 €
Prudence Créole	99 €	10 000 €	238 €	18 400 €
Ensemble métropole	207 €	18 000 €	298 €	29 000 €

Prix annuel d'une assurance automobile « formule aux tiers » dans les 4 anciens Drom et en France métropolitaine

Contrat RC (5CV)	Tarifs en euros	Ecart en base 100
La Réunion	482 €	123
Martinique	554 €	142
Guadeloupe	572 €	146
Guyane	504 €	129
France métro	391 €	100

Source : devis réalisés à partir des sites d'assurland.com (5 offres) et des sites du Crédit Agricole.

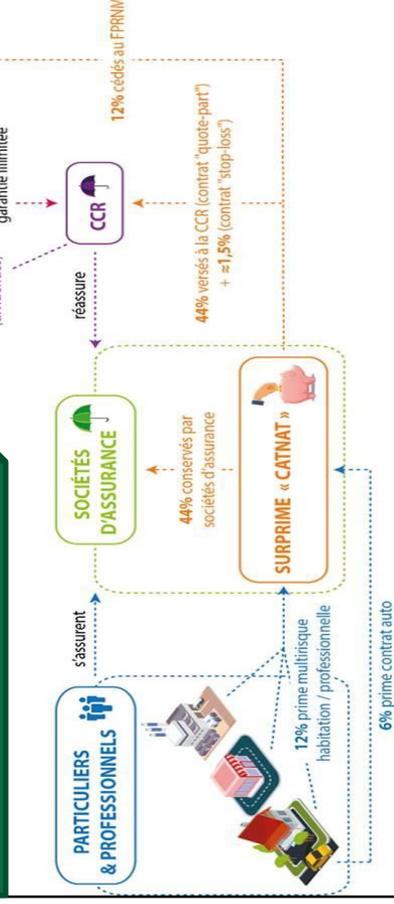
Source : UFC Que-Choisir. Pour une Peugeot 208. Même profil de conducteur. Novembre 2019.

Ces écarts de prix s'expliquent :

- Selon les assureurs, par une « *sur-sinistralité* » pour la partie garantie aux tiers, confirmée par les chiffres de l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR)
- Les surcoûts à l'achat des **véhicules neufs** et des **pièces détachées** expliquent aussi ces prix élevés pour les contrats multirisques

La réassurance publique permet une modération notable des primes d'assurance de dommages aux biens

La réassurance publique passe par la Caisse centrale de réassurance (CCR)



PUBLIÉ

1 En l'absence de système de réassurance publique, l'assurance MRH pourrait être jusqu'à dix fois plus chère qu'elle ne l'est aujourd'hui

Dans les îles des Caraïbes non françaises, les taux de primes (prime/valeur du bien assuré) sont systématiquement supérieurs à ceux qui s'appliquent dans les îles françaises, à savoir :

- 4 fois supérieurs pour la couverture des dommages hors CatNat (0,4 % contre 0,1 %)
- 30 fois supérieurs pour la couverture des catastrophes naturelles (0,43 % contre 0,012 %)
- 2 Constat d'une augmentation du prix du stop loss pour des assureurs les plus touchés par le cyclone Irma

Tarif du stop loss CCR (hors auto)

En % des primes conservées	10 assureurs les plus touchés par Irma	Reste du marché
Tarif 2017 (avant Irma et Maria)	13,4 %	14,6 %
Tarif 2019 (après Irma et Maria)	17,3 %	15,4 %

Source : CCR

La mutualisation nationale des risques naturels doit continuer à bénéficier aux Outre-mer sans restriction

Propositions

Réaffirmer la logique de mutualisation nationale des risques naturels outre-mer permise par le régime CatNat et la réassurance publique. Ne pas exclure une augmentation progressive du taux de surprime CatNat pour faire face aux effets prévisibles du changement climatique en métropole comme outre-mer

Veiller à modérer les tarifs de stop loss appliqués par CCR aux assureurs présents sur les marchés ultramarins, afin de ne pas les pénaliser par rapport aux assureurs pas (ou moins) présents sur ces marchés. Neutraliser ainsi le critère géographique dans les éventuelles augmentations du tarif du stop loss à venir

Prévoir un allongement ou une suppression du délai de dix ans au-delà duquel les dotations aux provisions d'égalisation non utilisées doivent être réintégrées dans le bénéfice imposable de CCR

Prévoir un contrôle de l'ACPR sur les segments outre-mer des portefeuilles des assureurs pour objectiver les difficultés d'équilibrage économique avancées par les compagnies

Réorienter les aides publiques vers la prévention et la promotion de l'assurance

Propositions

Instaurer le principe d'une communication systématique sur l'assurance auprès des sinistrés non assurés qui bénéficient de la solidarité nationale ou territoriale

Déplafonner les ressources du fonds Barnier et communiquer auprès des assurés sur son rôle en matière de prévention, afin de renforcer ses missions en tant qu'outil principal de prévention des risques

Poursuivre, amplifier et inscrire dans la durée les initiatives de sensibilisation aux risques naturels outre-mer. Y intégrer des modules de promotion de l'assurance.

Supprimer le fonds de secours pour l'outre-mer (Fsom) et le remplacer par les outils existants de droit commun

Le marché ultramarin est complexe pour les assureurs

L'asymétrie d'information

A pour conséquence la présence :

- d'un *aléa moral*
- de phénomènes d'*anti-sélection*
- Difficulté des assureurs à connaître précisément la nature des risques et le profil exact des personnes assurées

- Une phénomène d'**écrémage des risques** peut à l'inverse exister, c'est-à-dire que le surplus d'information de l'assureur fait qu'il ne souhaite plus assurer

Asymétrie forte dans les Outre-mer, notamment constatée à Saint-Martin après Irma

L'assurabilité du risque

- Un risque assurable est par nature aléatoire. Il doit être suffisamment courant pour pouvoir calculer sa probabilité, sans pour autant être quasi certain, car alors il ne pourrait être couvert qu'à un tarif prohibitif

- En matière d'assurance dommage aux biens outre-mer, certains risques apparaissent inassurables car leur réalisation est certaine (construction en zone d'aléa fort, bâti mal construit et peu résistant, etc.)

De nombreux risques non assurables dans les Outre-mer

La tarification du risque

Implique une modélisation du risque en comparant son profil avec l'historique qu'il possède sur d'autres profils similaires.

- Sur des marchés étroits et spécifiques comme ceux des Outre-mer, l'historique des sinistres peut être insuffisant
- Exprime également les frais de gestion et la marge

Complexe en raison de l'étroitesse des marchés et du manque d'historique dans les Outre-mer

La mutualisation et dispersion du risque

La garantie d'indemnisation, indépendante de la durée de cotisation, n'est possible que grâce à la mutualisation des risques et des primes versées par l'ensemble des assurés du portefeuille de l'assureur

- Une plus forte sinistralité est de nature à augmenter le montant des cotisations de l'ensemble des assurés du portefeuille
- La dispersion du risque permet d'éviter de couvrir des risques qui ont des chances de se réaliser en même temps et au même endroit

Des portefeuilles de risques parfois trop concentrés dans les Outre-mer

La division du risque

Éviter qu'un sinistre à lui seul puisse menacer l'équilibre technique des assureurs en diluant le risque

- Soit par la coassurance, qui est un partage proportionnel d'un même risque entre plusieurs assureurs
- Soit par la réassurance, qui est une opération par laquelle une société d'assurance (la cédante) s'assure auprès d'une autre société (le réassureur) pour une partie des risques qu'elle a pris en charge

Un nombre de porteurs de risque parfois trop limité dans les Outre-mer

Certains secteurs économiques rencontrent des difficultés à s'assurer en raison de problèmes d'offre d'assurance

Au moins trois secteurs économiques rencontrent des difficultés à s'assurer

L'agriculture et la pêche

Aucun assureur français ne propose de garantie « perte de récolte » dans le secteur de la banane en Martinique et en Guadeloupe, où les cotisations « pertes de récolte » s'élevaient à 5M€ en 2018 pour une LCI globale de 20M€

En dehors des grandes filières structurées (banane et canne), le taux de couverture assurantiel du secteur agricole est quasi nul

Le secteur de la pêche est peu assuré aux Antilles (15% des pêcheurs martiniquais assurent leur outil de production) et un seul assureur propose des assurances à prix abordable dans ce secteur

Certains segments de l'industrie touristique

Les hôteliers et restaurateurs du bord de mer qui ne trouvent pas d'assurance dommages aux biens

Le secteur de la plaisance pâtit d'une restriction de l'offre comme certaines activités de transports de personnes

Les risques liés aux algues sargasses ne sont pas couverts par les assurances dommages aux biens

Le bâtiment et la construction

L'assurance de garantie décennale serait en moyenne 30 % plus chère dans les Outre-mer qu'en métropole (jusqu'à 50 % plus chère à Mayotte)

Cela s'explique notamment par l'exposition du bâti aux conditions climatiques parfois extrêmes et par l'utilisation de techniques particulières de construction

Le prix élevé de la garantie décennale peut s'apparenter à un refus d'assurance. Cela entraîne une exclusion de nombreuses entreprises des marchés publics

Accroître et diversifier l'offre d'assurance

Proposition

Soutenir les initiatives d'outils mutualistes et coopératifs dans les secteurs d'activité qui rencontrent des difficultés à s'assurer outre-mer. Envisager de leur ouvrir l'accès à la réassurance CCR

La mission a formulé à ce sujet d'autres préconisations de nature plus exploratoire décrites dans le rapport

Les caractéristiques de l'habitat et de la construction outre-mer expliquent une large part de l'inassurabilité de certains biens

Des normes non adaptées au contexte ultramarin

Techniques constructives locales qui ne sont pas prises en compte par les normes

Les matériaux disponibles outre-mer sont ceux des pays voisins (Amériques, Afrique) qui ne sont pas certifiés aux normes européennes CE, tout comme les matériaux locaux

Les produits MRH sont adaptés aux standards de construction européens

Les marchés sont trop étroits pour que les assureurs consentent à investir dans des certifications externes indépendantes

Des constructions dans des zones de risque

47 000 parcelles bâties se situent en zone rouge d'un PPR à La Réunion ; 15 000 constructions en zone rouge et 8 000 en zone orange en Martinique ; 8 000 constructions en zone rouge en Guadeloupe

La zone des 50 pas géométriques est clairement identifiée par les assureurs comme non assurable car la réalisation du risque y est souvent quasi certaine

Le BCT peut intervenir en cas de refus d'assurance si la construction située en zone rouge est antérieure à l'adoption du PPR

Des problématiques d'indivision

Les modalités informelles de transmission du patrimoine foncier au sein des familles aboutissent à des indivisions sur plusieurs générations difficiles à clarifier, qui nuisent à la sécurité juridique de la propriété ainsi qu'à l'assurabilité des biens concernés

L'habitat informel ou auto-construit, présent à divers degrés dans les outre-mer, est en partie inassurable

Habitat précaire « non fini » en auto-construction

Habitat indigne, voire insalubre, isolé ou regroupé en de véritables bidonvilles (estimé à 100 000 logements outre-mer, soit plus de 12 % du parc total de logements)

Logements construits sur des terrains souvent non viabilisés, en auto-construction

Une part d'habitat spontanée importante en Guyane et à Mayotte (entre 60 % et 80 %)

La valeur vénale d'une partie de ces constructions étant très faible, l'assurance classique n'apparaît pas adaptée

Développement de l'habitat spontané dans les zones à risques aux Antilles

PUBLIÉ

Certaines mesures pourraient favoriser l'assurabilité du bâti

Propositions

Adapter les normes constructives aux contextes ultra-marins et certifier les matériaux locaux afin de favoriser l'assurabilité du bâti : bureaux locaux de normalisation, labellisation du bâti auto-construit, tableaux d'équivalence en matière de produits. Ouvrir la possibilité de financer ces démarches par le Fonds Barnier

Étudier la possibilité d'utiliser le principe de dissociation du foncier et du bâti mis en œuvre dans les offices fonciers solidaires pour mettre en place, dans le cas de terrains occupés illégalement ou d'indivision insoluble, des droits réels d'occupation permanente (baux emphytéotiques) qui ne seraient pas des titres de propriété, et y attacher une assurance obligatoire

Une amélioration nécessaire de la phase post-sinistre

Dysfonctionnements dans la gestion post-sinistre (constatés lors d'Irma)

Dysfonctionnement relatif **aux experts d'assurance** (manque de moyens techniques de suivi administratif des dossiers, grandes divergences d'appréciation des dommages) et **aux experts d'assurés** (manque de formation technique)

Dans les copropriétés, **l'accord de l'assemblée générale des copropriétaires** est nécessaire pour valider l'indemnisation proposée par l'assureur. La part importante de copropriétaires non-résidents a engendré des retards d'indemnisation

L'affectation de l'indemnité d'assurance à la réparation des biens n'a pas toujours été systématique, entraînant des reconstructions partielles d'immeubles collectifs

Améliorer la gestion de la phase post-sinistre

Propositions

Améliorer la capacité de projection des experts d'assureurs après un sinistre majeur et promouvoir la certification des experts d'assurés

Donner aux syndics, dans le cas d'un sinistre reconnu CatNat, des pouvoirs spéciaux, afin d'entamer les travaux de reconstruction sans passer par une délibération de l'assemblée générale des copropriétaires pour valider la proposition d'indemnisation de l'assureur

Modifier l'article L. 121-17 du code des assurances, relatif à l'obligation d'affectation de l'indemnité d'assurance aux travaux de reconstruction, afin de permettre, le cas échéant, une substitution du maire par le préfet en matière de prescription de travaux

PUBLIÉ

Propositions d'actions interministérielles

Dispositions applicables sans texte

Dispositions législatives

1/ Donner l'impulsion à une promotion partenariale de l'assurance

- S'appuyer sur un partenariat avec la FFA à Paris et sur l'action des représentants de l'État dans les territoires
- S'appuyer sur les tiers intéressés (bailleurs, communes, assureurs, CAF, intermédiaires d'assurance)

- Aucune

2/ Contrôler et/ou sanctionner le défaut d'assurance obligatoire

- Évaluer les effets de l'utilisation du FVA pas les forces de l'ordre
- Mobiliser les bailleurs sociaux

- Aucune

3/ Réaffirmer la dimension nationale de la mutualisation des risques naturels

- Veiller à modérer les tarifs de *stop loss* appliqués aux assureurs présents sur les marchés ultra-marins
- Ne pas exclure une augmentation progressive du taux de surprime
- Prévoir un allongement ou une suppression du délai de dix ans d'intégration des provisions pour égalisation dans les bénéfices imposables de CCR

- Prévoir un allongement ou une suppression du délai de dix ans au-delà duquel les dotations aux provisions d'égalisation non utilisées doivent être réintégrées dans le bénéfice imposable de CCR

4/ Réorienter les aides publiques vers la prévention des risques et la promotion de l'assurance

- Promouvoir l'assurance lors de l'octroi de toute aide publique après un sinistre

- Réformer le fonds Barnier (déplaçonner) et augmenter ses missions
- Substituer au Fsom les outils de droit commun

5/ Réduire l'inassurabilité du bâti

- Donner l'impulsion à un travail partenarial d'adaptation des normes constructives aux contextes locaux

- Ouvrir la possibilité de financer des démarches de certification et de labellisation par la fonds Barnier

6/ Améliorer la gestion post-sinistre

- Amender l'article L. 121-17 du code des assurances, relatif à l'obligation d'affectation de l'indemnité d'assurance aux travaux de reconstruction, afin de permettre, le cas échéant, une substitution du maire par le préfet en matière de prescription de travaux
- Donner aux syndics, dans le cas d'un sinistre reconnu CatNat, des pouvoirs spéciaux

- Aucune