

REPUBLIQUE POPULAIRE DU BENIN

UNIVERSITE NATIONALE DU BENIN

(U. N. B.)

FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES

ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES

(F. A. S. J. E. P.)

MEMOIRE DE MAITRISE

ES-SCIENCES JURIDIQUES

Option : Droit des Affaires et Carrières Judiciaires

**LE CONTROLE DES ASSURANCES ET SON OPPORTUNITE
DANS LES PAYS A MONOPOLE D'ASSURANCES :
CAS DE LA REPUBLIQUE POPULAIRE DU BENIN**

Réalisé par :

Boco Bibiane Valérie

Sous la Direction du Professeur

Julien Cadjovi

ANNÉE UNIVERSITAIRE 1985 - 1986

LA FACULTE N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION
NI IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS
LES MEMOIRES. CES OPINIONS DOIVENT ETRE
CONSIDEREES COMME PROPRES A LEURS AUTEURS.

AVANT PROPOS

Depuis la nationalisation du secteur des assurances intervenue en République Populaire du Bénin en Décembre 1974, avec la création de la Société Nationale d'Assurances et de Réassurance (SONAR) comme seule société bénéficiant de l'exclusivité du marché national d'assurances, nous assistons à un certain relâchement de l'exercice du contrôle par les autorités compétentes. Or, l'objectif fondamental du contrôle étant de garantir la protection des assurés et bénéficiaires de contrat d'assurances, celui-ci doit être exercé de façon permanente et indépendante de toutes considérations politiques.

C'est ce qui nous a conduit à nous pencher particulièrement sur le contrôle des assurances en République Populaire du Bénin depuis la nationalisation du secteur des assurances.

Les difficultés éprouvées au cours de nos recherches et la rareté des documents nécessaires pour nos analyses ont rendu délicate notre étude.

Cette dernière comporte indubitablement des lacunes et des insuffisances, car nous ne pouvons guère prétendre avoir abordé et épuisé tous les aspects d'un sujet aussi vaste et complexe.

Les critiques des membres du jury chargé de juger notre travail et celles des lecteurs nous permettraient sans aucun doute d'approfondir à l'avenir la connaissance du thème.

A tous nos critiques, nous disons donc d'avance merci.

Nos sincères remerciements vont également :

- A nos chers parents qui nous ont fait accéder à l'instruction
- A tous ceux qui de près ou de loin ont participé à la réalisation de ce document
- A notre Directeur de mémoire qui, malgré ses nombreuses occupations, a accepté de diriger nos travaux.

L'homme, pouvant être atteint dans son patrimoine à l'occasion de certains sinistres ou dans son intégrité corporelle en cas d'accident ou de décès, recherche tout naturellement le moyen de supporter la charge du dommage subi ou de la responsabilité encourue. Exposé aux conséquences de telles adversités, il ne peut pas toujours en assumer seul le fardeau. Aussi se tourne-t-il parfois vers la collectivité qui prend en charge les dommages résultant d'une éventualité qu'il redoute.

La notion d'assurance est née de cette nécessité pour les hommes de se préserver contre les conséquences fâcheuses de certains événements. Elle est considérée pour cette raison comme une application spéciale et particulièrement féconde de l'instinct d'association des hommes. L'assurance implique donc "une mise en commun des risques moyennant contribution proportionnelle de chacun et ce sont les cotisations versées par tous qui permettent le règlement des sinistres au profit des membres atteints par le sort" (1).

Dans une formule simplifiée, l'assurance peut être définie comme : " une opération par laquelle une partie, l'assuré , se fait promettre moyennant une rémunération, une prestation par une autre partie, l'assureur, en cas de réalisation d'un risque " (2).

(1) PICARD et BESSON "Les Assurances Terrestres"
Tome I, 5^e Edition page 2.

(2) Cf. PICARD et BESSON Tome I op. cit., page 2

L'assurance est une institution relativement récente. Bien qu'on ait essayé d'en trouver "des traces lointaines dans le droit de l'antiquité, elle n'a en réalité fait son apparition qu'à la fin du Moyen Age sous la forme de l'assurance maritime" (3).

L'assurance terrestre qui date pratiquement du XVII^e siècle est apparue en Angleterre sous la forme de l'assurance incendie à la suite du grand incendie de Londres de 1666 qui détruisit plus de 13 000 maisons et près d'une centaine d'Eglises.

Avec le développement scientifique et technique, on assiste à une évolution de plus en plus remarquable de l'assurance :

- d'une part les branches pratiquées antérieurement connaissent une forte progression,

- d'autre part, de nouvelles formes d'assurance apparaissent sous l'influence de l'évolution générale de la vie économique et sociale.

En définitive l'assurance remplit de nos jours des fonctions diverses et importantes. Non seulement elle répond à un besoin sans cesse grandissant de sécurité, mais encore elle joue un rôle socio-économique considérable. Aussi doit-elle être encouragée et protégée, toutes mesures devant être prises pour éviter qu'elle ne

(3) Cf. PICARD et BESSON op. cit., page 2

soit détournée de son but et notamment qu'elle ne se transforme en une opération de spéculation ou de jeu.

Finalité du contrôle

C'est la raison pour laquelle l'Etat doit légitimement exercer un contrôle spécial sur les entreprises d'assurance car la sécurité ne peut exister pour les assurés que si ces entreprises sont à même de tenir leurs engagements. Ces engagements étant à terme, des provisions adéquates doivent alors être constituées à temps et maintenues. *→ Provisions techniques*

Ainsi, vu son importance et compte tenu du rôle toujours croissant que l'assurance doit désormais jouer dans le monde contemporain, l'Etat va progressivement étendre pour le généraliser par la suite, son contrôle sur les entreprises d'assurance.

Le contrôle des assurances n'est rien d'autre que la surveillance des entreprises d'assurances par l'administration publique. Il vise comme but, un fonctionnement sain de la société d'assurance.

L'histoire du contrôle des assurances se confond avec celle des assurances car, c'est la nécessité de préserver les intérêts des assurés et des bénéficiaires de contrat, qui a en effet, contraint l'Etat à exercer son contrôle sur les entreprises d'assurance.

En France, par exemple, un véritable contrôle n'a été institué qu'à partir de 1898 : le 1er texte en

la matière est la "Loi du 9 Avril 1898" (4) qui a soumis au contrôle de l'administration les seules sociétés pratiquant l'assurance contre les accidents du travail et seulement pour ces opérations. Ce contrôle sera par la suite successivement appliqué aux sociétés d'assurance sur la vie par la loi du 17 Mars 1905 (5) et aux assurances contre les accidents d'automobile par le Décret-loi du 8 Août 1935 (6) pour s'imposer à toutes les sociétés d'assurance par le Décret-loi du 25 Août 1937 (7). Ce dernier décret qui présentait à l'époque des lacunes a été refondu et remplacé par le Décret-Loi du 14 Juin 1938 et son décret d'application du 30 Décembre de la même année (8).

Ces deux textes, qui constituaient la dernière étape de l'institution du contrôle en France et qui s'appliquaient jusqu'alors à toutes les sociétés pratiquant les opérations d'assurance et de capitalisation, ont été incorporés au code des assurances en 1976.

L'assurance est apparue en Afrique avec la naissance des activités industrielles et commerciales des métropoles étrangères préoccupées par la sauvegarde de leurs investissements sur le continent.

En ce qui concerne les Pays francophones d'Afrique, avant les indépendances et même quelques années

(4), (5) Cité par PICARD et BESSON dans "Les Assurances Terrestres en Droit Français" Tome II, 3^e Edition page 16

(6), (7) et (8) Cité par PICARD et BESSON, Tome II op. cit. page 17 et 18.

après, il n'existait dans aucun de ces Pays un véritable marché d'assurance. Seules les sociétés étrangères et notamment françaises y effectuaient des opérations d'assurance depuis la métropole par le biais des agences et des délégations de compagnies. En 1966 par exemple, 20 sociétés étrangères d'assurances dont 14 françaises ont opéré sur le territoire national (9). De même que les opérations d'assurance étaient faites par les sociétés étrangères, le service de contrôle de ces Etats dépendait de la Direction des Assurances de Paris.

Avec la vague des indépendances, la nécessité de mettre en place dans les jeunes Etats indépendants des structures viables d'activités économiques de tous genres, dont l'assurance, s'est fait sentir.

C'est alors que des législations et des textes organiques nationaux vont être élaborés dans ces Pays francophones d'Afrique en vue de réglementer les activités des sociétés d'assurance opérant sur le territoire.

En République Populaire du Bénin, c'est la loi N° 62-24 du 17 Juillet 1962 (10) portant réglementation des organismes d'assurance de toute nature et des opérations d'assurance, qui régit le contrôle.

Le Bureau du Contrôle des assurances qui est rattaché au service de l'Enregistrement des Domaines et

(9) Source : Compte rendu des opérations d'assurance effectuées au Dahomey en 1966 : Secrétariat Permanent de la CICA

(10) JO N° 19 du 25 Juillet 1962 page 745 (Cour Populaire Centrale).

du Timbre de la Direction des Impôts a été créé par l'Arrêté N° 58/MFB/CAB du Ministre des Finances et du Budget en date du 28 Juillet 1961 (11).

L'une des obligations principales de ce service est de présenter à l'autorité de tutelle un rapport sur la situation financière et technique du marché national d'assurances.

Dans un marché de libre concurrence comme c'était le cas en République Populaire du Bénin avant la nationalisation du secteur^{des} assurances en 1974, les activités de l'autorité de contrôle s'exercent sur toutes les sociétés d'assurances opérant sur le territoire national (qu'elles soient nationales ou étrangères).

Qu'en est-il alors du service de contrôle des assurances de la République Populaire du Bénin où le marché des assurances est monopolistique ?

Tel est l'objet du présent travail.

Dans une première partie, après avoir défini la notion de contrôle, nous nous pencherons sur son exercice en R.P.B. Dans une deuxième partie, nous essayerons de voir si la nationalisation et le monopole des opérations d'assurances et de réassurance doivent entraîner la suppression du contrôle des assurances.

(11) JO N° 20 du 1er Septembre 1961 page 644 (Cour Populaire Centrale).

 PREMIERE  PARTIE

NOTION DE CONTROLE DES ASSURANCES ET
CADRE DE SON EXERCICE EN R. P. B.
DEPUIS LA NATIONALISATION

---:---:---:---:---

D'une manière générale, l'Etat intervient dans tous les secteurs de la vie économique sous diverses formes. Dans le domaine des assurances, compte tenu de la particularité et de la complexité de leurs opérations, les sociétés d'assurance font l'objet d'une surveillance stricte par le contrôle des assurances dont nous examinerons la Notion avant d'étudier son cadre d'exercice dans notre Pays depuis la nationalisation du secteur d'assurance.

CHAPITRE I : LA NOTION DE CONTROLE DES ASSURANCES

Bien que les sociétés d'assurance se présentent parfois sous la forme des Sociétés Commerciales Classiques (Par exemple le cas des Sociétés Anonymes d'Assurance), elles ne peuvent être uniquement soumises au droit commun compte tenu de la technique même de l'assurance. Le législateur va alors très tôt penser à la réglementation du contrat d'assurance et soumettre ces entreprises au contrôle de l'Etat. La nécessité et l'importance d'un tel contrôle ne peuvent être cernées qu'après une analyse minutieuse des définitions de cette notion.

SECTION I : Les Définitions du Contrôle des Assurances

La première définition revêt un caractère juridique tandis que la seconde qui précise plutôt le but du contrôle, est technique.

Paragraphe I : La Définition Juridique du
Contrôle des Assurances

Le contrôle des assurances est "plus précisément la surveillance des sociétés d'assurances par l'administration, qui peut s'adresser à l'autorité judiciaire lorsque des infractions sont constatées par elle, mais qui dispose aussi des sanctions administratives plus ou moins rigoureuses et qui a en même temps le pouvoir de les autoriser à fonctionner et de leur retirer cette autorisation" (12).

Il ressort de cette définition qu'il y ^{po-quo le conditionnel} aurait une surveillance des compagnies d'assurance qui pourrait entraîner des sanctions tant administratives que judiciaires. Aussi, serait-il intéressant de voir en quoi consistent cette surveillance et ces deux types de sanctions.

a) La surveillance des entreprises d'assurance

Le contrôle des assurances est la vérification par l'Etat des actes et documents des sociétés d'assurance. Il s'agit d'un contrôle administratif que l'Etat exerce par le biais du Ministère des Finances.

Le service de contrôle est donc chargé de suivre d'une façon permanente et quasi-totale les activités des sociétés d'assurance pour vérifier l'application par ces dernières de la réglementation des assurances.

(12) M. PICARD et A. BESSON : "Les Assurances Terrestres en Droit Français", Tome II, 3^e Edition - 1972 (page 14).

En effet, les compagnies d'assurances, sont assujetties à une réglementation qui leur est propre. Il ne saurait en être autrement notamment pour certaines sociétés dites "Mutuelles" qui sont des entreprises d'assurance, fondées, non pas dans un but lucratif, mais avec l'idée d'association des risques et de répartition éventuelle du "trop-perçu" entre les adhérents. "L'assurance mutuelle, écrit Joseph Hémard, suppose un ensemble de personnes qui, à la fois assurées et assureurs, s'engagent à s'indemniser réciproquement des dommages qu'elles peuvent éprouver par suite de l'avènement de certains risques similaires" (13). Ces sociétés sont donc des sociétés à caractère non commercial auxquelles on ne peut appliquer le droit commun des sociétés (14).

Cela explique l'intervention du législateur pour édicter des règles adaptées aux activités de ces entreprises. Le contrôle veille à ce qu'elles fonctionnent conformément à leurs statuts et à la législation en vigueur en matière d'assurance, faute de quoi l'autorité de contrôle ou l'autorité judiciaire peuvent prononcer certaines sanctions.

b) Les sanctions

L'administration peut prendre certaines sanctions à l'encontre des sociétés d'assurances en cas d'irrégularités ou d'inobservation des règles de

(13) Cité par PICARD et BESSON op. cit. Tome II page 32

(14) Voir Jurisprudence MANIGOD Chambres réunies du 11 Mars 1914 DP 1914 - 1.257 - S. 1918.1.108.

constitution et de fonctionnement. Mais lorsqu'elle constate que des infractions ont été commises par une société d'assurance, elle est obligée de s'adresser à l'autorité judiciaire.

1 - Les sanctions administratives

Les constatations faites au cours des vérifications effectuées, peuvent amener, l'autorité de contrôle à inviter les entreprises d'assurances à prendre des mesures pour redresser leur situation financière lorsque celle-ci est de nature à compromettre leur gestion.

L'administration dispose d'autres sanctions tels que le refus ou le retrait d'agrément.

En effet, elle peut retirer totalement ou partiellement l'agrément à une entreprise d'assurance lorsque celle-ci :

- ne satisfait plus aux conditions requises pour obtenir l'agrément

- n'a pas pu réaliser dans les délais impartis les mesures prévues pour le plan de redressement

- ou enfin manque gravement aux obligations qui lui incombent en vertu de la réglementation en vigueur.

Les mesures de redressement de l'administration, évitent à l'entreprise, dans l'intérêt des deux parties au contrat, à savoir l'assuré et l'assureur, une situation financière catastrophique qui pourrait la conduire à la faillite.

Quant au retrait d'agrément, il constitue la sanction administrative la plus grave car entraînant dès sa publication au Journal Officiel, la dissolution de la société. Le retrait d'agrément suppose donc une interdiction faite à une entreprise d'assurances, de conclure de nouveaux contrats. Mises à part ces sanctions administratives, des sanctions judiciaires sont également prévues en cas d'infractions commises.

2 - Les sanctions judiciaires

En cas de faillite d'une société d'assurance, sa liquidation obéit à des règles différentes de celles du droit commun.

Alors qu'en droit commun, le règlement judiciaire et la liquidation des biens constituent les procédures normales de la faillite, "ils ne peuvent être prononcés à l'encontre d'une société commerciale d'assurance faillie qu'à la requête du Ministre des Finances" (15). La procédure commerciale normale de liquidation ne peut intervenir qu'après la clôture de la liquidation spéciale organisée pour les sociétés d'assurance et qui consiste au désintéressement de tous les créanciers privilégiés tenant leurs droits de contrats de travail ou de contrats d'assurance, ou à l'arrêt des opérations de liquidation par insuffisance de l'actif. *⇒ cette procédure est-elle applicable en R.P.P.*

Toutefois, des sanctions d'ordre civil et pénal sont prévues à l'encontre des dirigeants qui se sont

(15) PICARD et BESSON op. cit, Tome II page 204.

rendus coupables des divers agissements comme la soustraction de comptabilité, le détournement ou la dissimulation d'actif, l'incompétence personnelle, l'imprudence inexorable... etc. Ainsi, si au bout de la liquidation, il s'avère que "la situation financière de l'entreprise dissoute à la suite d'un retrait total d'agrément fait apparaître une insuffisance d'actif par rapport au passif de la liquidation, tous les dirigeants sociaux de droit ou de fait, apparents ou occultes, rémunérés ou non, de cette entreprise, quelle qu'en soit la forme, ou certains d'entre eux seulement, peuvent être condamnés par le tribunal à la requête du liquidateur ou même d'office, à supporter en tout ou partie, avec ou sans solidarité, les dettes de l'entreprise qui doivent être réglées au cours de la liquidation. Mais les dirigeants impliqués peuvent dégager leur responsabilité en rapportant la preuve qu'ils ont apporté à la gestion des affaires sociales toute l'activité et la diligence nécessaires" (16). *→ Texte de référence à l'art. 1832*
→ et ce offre est en d'1832

Par ailleurs sont punis des peines de banqueroute simple toute personne ayant directement ou par personne interposée, administré, géré ou liquidé l'entreprise sous couvert ou aux lieu et place de ses représentants légaux, qui ont en cette qualité, et de mauvaise foi :

1) soit consommé des sommes élevées appartenant à l'entreprise en faisant des opérations de pur hasard ou fictives ;

(16) PICARD et BESSON : op. cit, Tome II page 218.

2) soit, dans l'intention de retarder le retrait d'agrément de l'entreprise, employé des moyens ruineux pour se procurer des fonds ;

3) soit, après le retrait d'agrément de l'entreprise, payé ou fait payer irrégulièrement un créancier ;

4) soit fait contracter par l'entreprise, pour le compte d'autrui, sans qu'elle reçoive de valeurs en échange, des engagements jugés trop importants eu égard à sa situation lorsqu'elle les a contractés ;

5) soit tenu ou fait tenir, ou laissé tenir irrégulièrement la comptabilité de l'entreprise ;

6) soit, en vue de soustraire tout ou partie de leur patrimoine aux poursuites de l'entreprise en liquidation ou à celles des associés ou créanciers sociaux, détourné ou dissimulé, tenté de détourner ou de dissimuler une partie de leurs biens ou qui se sont frauduleusement reconnus débiteurs de sommes qu'ils ne devaient pas" (17).

Enfin "seront punies des peines de banqueroute frauduleuse les personnes mentionnées à l'article L. 328-3 qui ont frauduleusement :

- 1) soustrait des livres de l'entreprise ;
- 2) détourné ou dissimulé une partie de son actif
- 3) reconnu l'entreprise débitrice de sommes qu'elle ne devait pas, soit dans les écritures, soit par des

(17) Articles L. 328-3 et L. 328-4 du Code des assurances

actes publics ou des engagements sous signature privée, soit dans le bilan" (18). Mais rares sont les entreprises d'assurance qui arrivent à cette situation de faillite. La surveillance exercée par le contrôle des assurances permet justement à l'Etat de proposer à temps des mesures de redressement et de sauvegarde aux entreprises d'assurance dont la situation ne présenterait plus de garanties suffisantes face à leurs engagements ou aux sociétés qui risqueraient de ne plus fonctionner conformément à la réglementation en vigueur.

Mais cette surveillance minutieuse et sévère des activités des entreprises d'assurances par l'Etat, n'entraîne pas une garantie de ce dernier en cas de faillite. En d'autres termes, "l'Etat contrôle les compagnies d'assurance, mais ne les gère pas" (19), le but du contrôle n'étant pas une immixtion dans la gestion des dites compagnies, mais la protection des assurés et bénéficiaires de contrat.

Paragraphe II : La définition technique du contrôle des assurances

Techniquement, "le contrôle s'exerce dans l'intérêt des assurés, souscripteurs et bénéficiaires de contrat" (20). En fait il ne s'agit pas d'une définition

(18) Articles L. 328 - 3 et L. 328 - 4 du Code des Assurances.

(19) "L'ASSURANCE" Collection de l'Ecole Nationale d'Assurances, Tome I, page 202. → 10000 fl

(20) Art. L. 310 - 1 Alinéa 1 du Code des Assurances et Art. 16 de la Loi N° 62-24 du 17/7/62 en annexe.

en tant que telle mais du but poursuivi par le contrôle qui est la protection des assurés.

En effet, l'assuré qui paie en général sa prime d'assurance c'est-à-dire dès la signature du contrat doit attendre la survenance d'un sinistre pour être indemnisé. L'assureur qui a encaissé la prime lors de la prise en charge du risque, peut, en cas de sinistre, ne pas tenir ses engagements soit par pure mauvaise foi, soit en raison de difficultés techniques qui peuvent se résumer comme suit :

- Sur le plan moral : les assureurs de mauvaise foi peuvent en effet ne pas payer, réduire ou retarder les paiements par des procédés dilatoires ou par des transactions lésant gravement les victimes. Mais dans ce dernier cas, la jurisprudence peut quelquefois accepter la révision des transactions. C'est ce qui s'est passé dans l'arrêt de cassation française du 30 Mai 1985 où la Cour a approuvé l'analyse de la Cour d'appel en rejetant le pourvoi introduit par la Caisse Mutuelle de Réassurances Agricole du Midi (CMRAM) et en acceptant donc que "la victime, le Sieur Laurent MOREAU se trouvait à la date de la transaction dans l'ignorance de l'infirmité nouvelle dont elle devait être atteinte ultérieurement et l'aggravation de son état consécutive à l'accident, donc que la transaction était viciée par l'erreur des contractants et en conséquence rescindable en application de l'article 2053 du Code Civil"(21).

(21) J.J. CODJOVI : "La révision des transactions conclues par les compagnies d'Assurance et les victimes d'accident en cas de survenance de lésions nouvelles" dans la Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives N° 7 Décembre 1986.

- Sur le plan pratique ; quand bien même les assureurs sont de bonne foi, les aléas du risque couvert posent quelque fois des difficultés. Ceci est dû au fait qu'en assurance, contrairement à ce qui se passe dans les autres secteurs économiques, le prix de vente du produit (la prime) est fixé avant que ne soit connu le prix de revient (le coût du sinistre). C'est ce que les économistes appellent "inversion du cycle de production". Il peut arriver que les prévisions des dépenses même les plus raisonnables sur les sinistres et sur les frais généraux soient dépassées sans compter les perturbations pouvant être occasionnées par des circonstances économiques, monétaires et politiques. Ainsi, l'assurance constitue un champ vulnérable où toutes les manoeuvres frauduleuses sont possibles et où les difficultés techniques sont réelles. C'est ce qui explique la protection des assurés par l'exercice d'un contrôle strict qui garantit l'honnêteté et la solvabilité des assureurs, mais également une situation saine de l'ensemble d'un marché d'assurance donné.

Le but poursuivi par le contrôle est alors une gestion saine des entreprises d'assurance. : il tend à rendre sûre et certaine leur solvabilité et à la préserver au profit des assurés et souscripteurs qui leur ont fait confiance ainsi que des bénéficiaires de contrat qui seront en principe leurs créanciers. C'est ce qui justifie l'intervention des pouvoirs publics plus encore dans le domaine des assurances que dans certains autres secteurs économiques.

Chacune de ces deux définitions traduit de son côté une réalité bien précise ; mais finalement, elles se complètent et cernent à deux tous les contours du contrôle de l'Etat. En effet, alors que la première montre l'aspect juridique du contrôle, la seconde nous donne son objectif principal qui est la protection des assurés. La finalité du contrôle est donc le maintien constant de la solvabilité de l'entreprise. Pour ce faire, il revêt divers aspects qui méritent d'être examinés.

SECTION II : Les Modalités d'Exercice du Contrôle

Le contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurance est à la fois juridique, technique, comptable et financier.

Paragraphe I : Le contrôle juridique et technique

Les domaines juridique et technique sont ceux dans lesquels le contrôle s'exerce avec plus de rigueur car le produit proposé par l'assureur est purement immatériel. Ce n'est qu'une promesse de payer une certaine somme en cas de réalisation du risque garanti. Il en résulte que le refus ou l'impossibilité pour l'assureur de payer cette somme en cas de sinistre entraîneraient des conséquences lourdes aussi bien pour l'assuré que pour le tiers victime d'un sinistre. C'est pour cela qu'un contrôle juridique préventif destiné à éviter la mise en circulation de documents illégaux (par exemple les statuts, les contrats) est indispensable en vue de protéger l'assuré contre l'assureur.

Aussi, ce contrôle juridique est-il complété par un contrôle technique ayant pour but d'empêcher que les fonds amassés par les sociétés d'assurance ne soient détournés de leur but initial.

Le contrôle juridique et technique porte sur un certain nombre de documents tels que les statuts, les contrats, le plan de Réassurance et les bases techniques ayant servi à la détermination des tarifs et des provisions techniques qu'il importe d'étudier brièvement.

- Le contrôle des statuts, des contrats et des documents destinés au public : L'entreprise d'assurance qui sollicite un agrément doit fournir à l'autorité de contrôle, ses statuts. De même, toute modification statutaire doit faire l'objet d'un contrôle.

En outre les conditions générales des polices, les propositions, bulletins de souscription, prospectus et imprimés destinés à être distribués au public doivent aussi être contrôlés avant usage afin d'assurer leur conformité avec la loi ou d'éviter qu'ils comportent des clauses ou présentations susceptibles d'induire le public en erreur.

- Le plan de Réassurance : Les conditions dans lesquelles l'entreprise d'assurance envisage les cessions en réassurance font l'objet d'un contrôle. L'autorité chargée du contrôle doit vérifier si le coût de Réassurance est dans les normes car :

1) un taux faible entraîne une insuffisance de Réassurance et peut être dangereux pour la société puisqu'elle n'est peut-être pas en mesure d'absorber tous les risques en portefeuille.

2) un taux fort en revanche signifie que la société est fortement réassurée. Ce qui peut découler d'une politique trop timide de conservation.

Dans tous les cas, le contrôle peut proposer des correctifs à l'entreprise d'assurance.

- Les tarifs : Ils font en principe l'objet d'un contrôle car ils constituent le prix de vente du risque et ils sont fixés avant que ne soit connu le prix de revient. Le contrôle du tarif permet d'éviter que les primes ne soient ni trop élevées eu égard au service promis par l'assureur, ni trop faibles car dans ce cas l'assureur risque de ne pas pouvoir honorer ses engagements. C'est pourquoi le contrôle doit vérifier les bases techniques ayant servi à leur détermination.

- Les provisions techniques : Ce sont des provisions imposées par la législation des Assurances (21) et qui représentent au passif du bilan, les engagements pris envers les assurés et les bénéficiaires de contrats. Aussi, est-ce sur ce poste du bilan que doit se porter le plus l'attention du contrôle ; toute insuffisance des provisions techniques signifie que l'entreprise est virtuellement insolvable et que des mesures de redressement

(21) Art. 149 du décret-loi du 30/06/38 (Voir Code des Assurances).

immédiat doivent être envisagées.

En assurance-dommages, les provisions les plus importantes sont les provisions pour risques en cours et les provisions pour sinistres à payer.

En assurance-vie, nous avons les provisions mathématiques.

L'évaluation et le calcul de ces provisions obéissent à des règles techniques que le contrôleur a le devoir de vérifier. Mais l'évaluation correcte des provisions techniques ne constitue pas une garantie suffisante aux assurés. C'est plutôt leur représentation à l'actif par des éléments réels, d'une valeur au moins égale, qui procure à la société les moyens de tenir ses engagements envers les assurés. C'est donc pour éviter les placements hasardeux se traduisant par des pertes financières susceptibles de compromettre la solvabilité de l'entreprise que le législateur a prévu les valeurs admises en représentation des provisions techniques.

Ainsi pour rendre sûre et certaine la solvabilité de l'entreprise, le contrôle juridique et technique est complété par le contrôle financier et comptable.

Paragraphe II : Le contrôle financier et comptable

Le contrôle financier a pour but de vérifier si les engagements des assureurs vis-à-vis des assurés ont été inscrits dans leur montant optimal car le principal

droit de l'assuré est qu'il soit réglé intégralement des indemnités stipulées au contrat ou que les capitaux prévus soient payés aux bénéficiaires.

Le contrôle financier est surtout intéressé par la représentation des provisions techniques (22). Les valeurs admises en leur représentation devant obéir à certaines règles de répartition, le contrôle doit veiller à ce que les entreprises respectent les modes de répartition car l'objectif visé est d'orienter les fonds accumulés par les entreprises d'assurance vers les secteurs dynamiques et prioritaires de l'Etat.

L'essentiel de la mission du contrôle financier est donc axé sur le montant optimal des engagements et les modalités de représentation des garanties financières exigées des entreprises.

Pour faciliter le contrôle, une comptabilité spéciale a été instituée pour les sociétés d'assurance qui doivent fournir toute une série de documents : il s'agit notamment du bilan, du compte d'exploitation générale, du compte général des pertes et profits permettant d'examiner leur situation et les résultats de leurs activités. En outre, des états financiers, statistiques et périodiques concernant des aspects particuliers de la gestion des entreprises sont aussi exigés. Lesdits documents et leur présentation sont soumis à des règles importantes du Code

(22) Voir infra page 20.

des Assurances et du plan comptable des assurances que le contrôleur doit surveiller.

x x

x

L'intervention de l'Etat dans le domaine des assurances s'explique par la technique dite de "l'inversion du cycle de production" et a pour but essentiel la protection des assurés, souscripteurs et bénéficiaires de contrats d'assurance.

Ce contrôle qui se fait à priori permet d'éviter les graves conséquences que pourrait engendrer par exemple la faillite d'une société d'assurance et qui peuvent être :

- Sur le plan social : le chômage des travailleurs
- Sur le plan économique : le non règlement ou le règlement partiel des indemnités de sinistre et une baisse des activités économiques nationales car la représentation des provisions techniques se fait en tenant compte des secteurs prioritaires de l'Etat. Ainsi, le contrôle assure non seulement la défense des assurés, mais aussi celle de la Nation toute entière.

L'importance du contrôle étant alors indéniable pour un marché d'assurance, comment s'exerce-t-il en République Populaire du Bénin depuis la nationalisation du secteur des assurances ?

CHAPITRE III : L'EXERCICE DU CONTROLE DES ASSURANCES
EN REPUBLIQUE POPULAIRE DU BENIN DEPUIS
LA NATIONALISATION DU SECTEUR DES
ASSURANCES

La nationalisation du secteur des assurances a pour but d'éviter à l'Etat Béninois la fuite vers l'extérieur des capitaux amassés par les sociétés étrangères. Elle permet d'intégrer dans l'ensemble de la direction économique des crédits et des investissements, les assurances, compte tenu de l'importance des capitaux qu'elles représentent. Cet objectif de la nationalisation n'est donc pas contraire à l'exercice du contrôle. Mais depuis la nationalisation, le service de contrôle qui était bien opérationnel, est tombé en léthargie. Malgré cette situation, ce service essaie de jouer quand même un certain rôle sur le plan national et international.

SECTION I : L'Exercice du Contrôle de l'Etat
sur le Plan National

En l'absence d'une loi sur l'exercice du contrôle des assurances en R. P. B. depuis la nationalisation de ce secteur, c'est la loi N° 62 - 24 du 17 Juillet 1962 (23) portant réglementation des organismes d'assurance de toute nature et des opérations d'assurance, qui continue de le régir.

(23) JO N° 19 du 25 Juillet 1962 page 745 (Cour Populaire Centrale).

Sur le plan national, le contrôle exercé par les agents du service du contrôle des assurances dépendant du Ministère des Finances et de l'Economie, porte sur la SONAR, unique société de la place. Avant de voir quelles sont les attributions de l'autorité de contrôle en R. P. B., nous allons d'abord étudier le contrôle de la société d'assurance au travers des dispositions de la loi N° 62-24 du 17 Juillet 1962.

Paragraphe I : Le contrôle de la société

En vertu des dispositions de la loi de 1962, l'autorité de contrôle doit intervenir :

- d'abord au moment de la création de la société en vue de vérifier si elle est régulièrement constituée et si elle présente des garanties financières suffisantes
- ensuite pendant toute la durée de la société pour s'assurer que celle-ci fonctionne conformément à la réglementation et est en mesure de remplir ses engagements
- et enfin lors de la liquidation de la société.

Le contrôle doit alors s'exercer à trois différents stades de la vie d'une société d'assurance : à sa naissance juridique, pendant sa vie active et à sa dissolution.

A - Le contrôle à la naissance de la société d'assurance

Toute société d'assurance dont la création est

projetée doit remplir certaines conditions financières et techniques que l'autorité de contrôle à l'obligation de vérifier avant que ne lui soit accordé l'agrément ministériel.

Conformément à l'article 1er de la loi N° 62-24 du 17 Juillet 1962 (24) : "Ne peuvent effectuer des opérations d'assurance intéressant les personnes ayant dans le territoire de la République du Dahomey la qualité de résident, les risques situés dans le territoire et les biens qui y sont situés ou immatriculés, que les organismes régulièrement agréés.

Le Ministre des Finances peut toutefois délivrer des autorisations spéciales temporaires pour l'assurance de risques particuliers ou de catégories particulières de risques auprès d'organismes d'assurances non agréés.

Sont nuls les contrats souscrits en infraction aux dispositions du présent article. Toutefois cette nullité n'est pas opposable aux assurés et bénéficiaires de bonne foi".

L'agrément est donc le 1er acte de contrôle sur les sociétés d'assurance. La loi de 1962 prévoit également des dispositions concernant les retraits ou suspensions d'agrément qui ne peuvent être prononcés que par décret pris sur le rapport du Ministre des Finances.

(24) JO N° 4 du 25/7/62.

La SONAR étant une société nationale créée par l'ordonnance N° 74-85 du 30/12/74 et le décret N° 74-362 de la même date portant approbation de ses statuts, l'agrément n'a point été nécessaire pour le démarrage de ses activités car l'agrément lui-même est un acte administratif.

Actuellement, la situation de monopole de la SONAR empêche l'application des dispositions de la loi de 1962 relatives à l'agrément. Néanmoins ce texte conserve toute sa valeur juridique et pourra être appliqué aux sociétés étrangères qui voudront s'installer au cas où le monopole serait levé.

Il y a lieu de souligner ici que le service de contrôle avait participé, avant la création de la SONAR, aux travaux de la commission ad'hoc chargée d'étudier tous les aspects de la rentabilité d'une société nationale d'assurance.

B - Le contrôle du fonctionnement de la société d'assurance

Pratiquement ce contrôle s'exerce de deux façons différentes : le contrôle sur place complété par le contrôle sur pièces.

1) Le contrôle sur place

Ce contrôle qui porte sur l'ensemble des activités de la société est essentiellement préventif. En effet l'autorité de contrôle qui se déplace au siège de la

société ou dans ses agences n'attend pas que la situation financière de celle-ci soit catastrophique avant de lui proposer des solutions de redressement. Ce contrôle est exercé par des commissaires-contrôleurs. Conformément à l'article 19 alinéa 3 de la loi N° 62-24 du 17/7/62, "... Les commissaires-contrôleurs peuvent à toute époque, vérifier sur place les opérations des organismes auprès desquels ils sont accrédités et constater par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve contraire les infractions à la présente loi et aux décrets et arrêtés pris, en vue de son application". La mission des commissaires-contrôleurs est alors de vérifier la gestion et la comptabilité tenues sur place, soit au siège de l'entreprise, soit encore dans ses agences.

Au cours d'un contrôle sur place, les commissaires-contrôleurs sont en droit d'exiger tous les renseignements et documents qui revêtent des aspects juridiques, financiers, comptables, techniques ou économiques.

Ils peuvent, en particulier, prendre connaissance des livres, registres, contrats, bordereaux, procès-verbaux, pièces comptables ou documents quelconques relatifs à la situation de l'entreprise et à toutes les opérations qu'elle pratique. Ils peuvent effectuer également toutes vérifications de caisse et de contrôle.

Les entreprises doivent mettre à la disposition des commissaires-contrôleurs pour leur faciliter la tâche, le personnel qualifié pour leur fournir les renseignements

qu'ils jugent nécessaires.

Le contrôle sur place est à la fois un contrôle juridique, technique et comptable. Mais depuis la nationalisation, à cause de la non-adaptation des textes à la situation de monopole, le contrôle sur place ne s'est pratiquement jamais exercé sur les agences et directions de la SONAR.

2 - Le contrôle sur pièces

Conformément à l'article 18 de la loi de 1962 :
"Le Ministre des Finances fixe par arrêté les règles générales du contrôle. Il prescrit notamment :

- les formes dans lesquelles doit être tenue la comptabilité des diverses opérations d'assurance et d'opérations assimilées ;

- les documents, comptes-rendus, états financiers, comptables ou statistiques qui doivent lui être produits ou doivent être publiés par les organismes d'assurances".

Il ressort de ces dispositions que l'entreprise doit produire en fin d'exercice à l'autorité de contrôle le compte rendu détaillé annuel de ses opérations et, en outre, tous états, tableaux ou documents de nature à permettre le contrôle de sa situation financière, la marche de ses opérations, l'évaluation ou la représentation des provisions et des réserves.

Le contrôle sur pièces n'est rien d'autre que la vérification exercée par l'administration sur ces

documents produits par l'entreprise.

Il permet à l'autorité de contrôle d'apprécier la solvabilité de la société d'assurance.

En vue de faciliter le contrôle sur pièces et pour permettre aux assurés et au public de disposer d'un maximum de renseignements sur la situation financière des entreprises d'assurance, les documents doivent comporter des informations :

- financières et comptables
- à caractère statistique
- et enfin, d'ordre général comme les modifications apportées aux statuts en cours d'exercice, la raison sociale de l'entreprise, son adresse ...etc.

Le contrôle du bilan et des états constitue la phase la plus difficile du contrôle sur pièces.

* Le contrôle du bilan permet de vérifier la situation active et passive de la société à la fin de l'exercice civil. L'autorité de contrôle s'intéresse particulièrement au calcul des provisions techniques et à leur représentation par des valeurs réglementaires qui sont constituées de biens immeubles, de titres et de tous autres placements autorisés par le Ministre

* Outre le bilan, les entreprises doivent produire également des états financiers et statistiques qui sont adressés annuellement et un état abrégé de représentation des

provisions techniques adressé trimestriellement. Ces états financiers et statistiques sont :

. Les "états A" qui donnent les résultats financiers destinés au public, aux épargnants et aux assurés, et qui doivent en principe être publiés au Journal Officiel.

. Les "états B" qui fournissent les résultats techniques, financiers et statistiques destinés uniquement à l'autorité de contrôle.

Ces états rendus obligatoires par l'Article R - 342 du code français des Assurances et qui ont pour but de faciliter le contrôle, n'ont pas fait expressément l'objet de la loi de 1962.

Pour finir, mentionnons que si la SONAR essaie d'adresser au service de contrôle, avec un certain retard, les états financiers et comptables que sont le bilan, le compte d'exploitation générale et le compte général des pertes et profits, il n'en est pas de même pour les états statistiques et financiers qui ne sont pas du tout établis. De même le plan de réassurance et les modifications apportées au tarif ne font l'objet d'aucun contrôle. C'est le cas par exemple du relèvement du tarif "Responsabilité Civile Automobile" où l'arrêté N° 740/MFE/DGM/DCF du 2 Décembre 1986 du Ministre des Finances et de l'Economie a été pris directement sur proposition de la SONAR, sans l'intervention du service de contrôle.

C - Le contrôle à la liquidation de la société

En vue de protéger les assurés et bénéficiaires de contrat, l'autorité de contrôle intervient aussi dans la procédure de transfert de portefeuille ou de liquidation forcée en cas de faillite.

Cependant depuis la nationalisation, la SONAR, l'unique société étant toujours en fonction, un tel contrôle n'a jamais eu lieu.

x

x

x

La nécessité de protéger les assurés conduit donc inéluctablement à une restriction de la liberté contractuelle de l'assureur par la réglementation stricte du fond, de la forme, de la durée et de la tarification des contrats et à une intervention du service de contrôle depuis la création jusqu'à la disparition de la société d'assurance. Il en découle que l'autorité qui exerce ce contrôle est investie de certaines prérogatives qu'il serait souhaitable d'étudier.

Paragraphe II : L'autorité de contrôle :
ses fonctions en R. P. B.

Le contrôle de l'Etat est en principe exercé par les commissaires-contrôleurs. Ce sont des agents assermentés, liés par le secret professionnel en ce qui concerne les renseignements dont ils auraient connaissance

au cours d'un contrôle. De quels pouvoirs disposent-ils en matière de contrôle ?

A - Les fonctions principales de l'autorité de contrôle

- 1) L'autorité de contrôle a des pouvoirs bien définis par la loi : elle ne peut intervenir que dans la mesure où un texte le lui permet. En R.P.B., ce sont les articles N^{os} 17 à 22 de la loi de 1962 qui définissent les tâches assignées à l'autorité de contrôle.
- 2) En matière de vérifications de caisse et de portefeuille, elle a des pouvoirs assez larges et même illimités portant sur tous les documents et opérations relatifs à la situation de la société contrôlée.
- 3) L'autorité de contrôle ne peut pas prononcer des sanctions judiciaires. Elle rend compte au Ministre des Finances qui prescrit dans les formes et délais qu'il fixe, les redressements nécessaires en cas de situation désastreuse.
- 4) Enfin l'autorité de contrôle peut retirer ou suspendre l'agrément d'une société d'assurance.

En République Populaire du Bénin, bien que l'article 19 alinéa 1^{er} de la loi de 1962 a disposé que :
"le Ministre des Finances dispose pour l'exercice du contrôle de fonctionnaires assermentés portant le titre de "commissaire-contrôleur des Assurances" dont le mode de recrutement et le statut seront fixés par décret.", aucun

commissaire-contrôleur n'a été nommé à ce jour. Il n'existe donc pas de corps de commissaires-contrôleurs nommés. Certes, le service de contrôle dispose d'un certain nombre d'agents, assureurs de formation, qui seraient aptes à remplir pleinement leurs tâches s'ils recevaient une formation pratique complémentaire.

B - Ses fonctions accessoires

En R. P. B., le service du contrôle des Assurances est aussi chargé de la vérification des taxes payées sur les contrats d'assurance dans le cadre de la fiscalité directe. En principe, ce service ne doit pas contrôler les taxes d'assurance, mais il en est ainsi car il dépend du Service de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre qui s'occupe des impôts directs.

x

x

x

En fin de compte, bien qu'il soit indispensable, le contrôle des assurances est presque inexistant quant à ses activités/^{nationales} puisqu'il ne s'exerce qu'en fin d'année et sur le bilan. Cependant, sur le plan régional/international, étant le seul organisme administratif en matière d'assurance, il joue un rôle non négligeable.

SECTION II : Le rôle régional et international du service de contrôle

Le but du contrôle étant la protection des assurés d'un marché d'assurances donné, il ne peut

s'exercer sur le plan international. Mais le service de contrôle étant l'organisme d'Etat chargé de définir la politique nationale en matière d'assurance, il représente alors l'Etat béninois au sein des divers organismes régionaux et internationaux qui traitent de l'assurance au plan réglementaire ou politique telles que la Conférence des Nations-Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED), l'Organisation des Assurances Africaines (O.A.A.), la Fédération des Sociétés d'Assurances de Droit National Africaines (F.A.N.A.F.)...etc. Le plus important de ces organismes est la Conférence Internationale des Contrôles d'Assurances des Etats Africains (C.I.C.A.).

La C.I.C.A. regroupe les services administratifs chargés du contrôle des organismes et opérations d'assurance d'un certain nombre de Pays africains. En raison de son influence directe sur la vie des différents marchés d'assurance, il importe de rappeler sa composition et son rôle avant d'aborder sa contribution à l'amélioration des services nationaux de contrôle.

Paragraphe I : La composition de la C.I.C.A.

La C.I.C.A. constitue une sorte de marché commun régional des assurances. Sa convention signée le 27 Juillet 1962 regroupait 13 Etats ayant qualité de membres fondateurs. Ce sont :

- le Bénin
- le Cameroun
- la Centrafrique
- le Congo

- la Côte d'Ivoire
- la France
- le Gabon
- la Haute Volta (l'actuel BURKINA FASO)
- le Madagascar
- la Mauritanie
- le Niger
- le Sénégal
- le Tchad

Cette composition a connu de légères modifications par la suite, ces dernières années : en effet, tandis que le Togo et le Mali y ont adhéré respectivement en 1968 et en 1975, la France s'en est retirée en 1973 tout en gardant le statut d'observateur, de même que la Mauritanie et le Madagascar en 1975.

Suite à ces modifications, une nouvelle convention a été signée en 1973, pour consacrer l'"Africanisation" de la C.I.C.A. dont le siège, précédemment fixé à Paris, a été transféré à Libreville au Gabon.

Paragraphe II : Le rôle de la C.I.C.A.

La C.I.C.A. est un organisme d'études et de coopération en matière d'assurance dont l'action est entièrement tournée vers la recherche des voies et moyens aptes à assurer le développement du marché d'assurance au profit des économies nationales des Etats membres.

La C.I.C.A. qui est composée des services nationaux de contrôle a pour but de promouvoir les marchés

nationaux d'assurance en organisant et en harmonisant les politiques d'assurance dans les Pays concernés. Elle a pour mission de coordonner l'action des Etats signataires par l'application de la convention. L'objectif de la CICA est de développer à l'échelon de l'ensemble des Etats, un marché réunissant les conditions d'un équilibre satisfaisant au point de vue technique, économique et financier.

Paragraphe III : Les réalisations de la C.I.C.A.
en faveur des services nationaux
de contrôle

La C.I.C.A. compte à son actif plusieurs réalisations notamment la constitution et le développement des marchés nationaux d'assurance, la formation des cadres moyens et supérieurs des sociétés d'assurance et la création des pools d'assurance et de réassurance.

Dans le domaine législatif, les Etats membres de la C.I.C.A., se sont engagés à poursuivre la politique d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires relatives aux règles techniques applicables aux opérations d'assurance et les règles de contrôle applicables aux organismes pratiquant des opérations d'assurance sur leur territoire. Ainsi les problèmes de législation auxquels étaient confrontés les Etats membres de la C.I.C.A. lors de la signature de la convention ont été, par la suite résolus, de façon concertée entre lesdits Etats par des textes d'inspiration commune. L'esprit des textes de contrôle dans les Pays de la C.I.C.A.

va donc donner lieu à des législations très proches les unes des autres. Ainsi les règles de contrôle régissant l'agrément des entreprises, les conditions de solvabilité que ces dernières doivent remplir, les provisions techniques et les placements ont été dans l'ensemble harmonisées.

Pour terminer nous dirons que la C.I.C.A., organisme régional de contrôle des assurances, n'a pour objectif que de "prendre des dispositions appropriées en vue de permettre que les fonds collectés dans chacun de leur Pays par les organismes d'assurance soient, sous réserve des impératifs techniques de sécurité, de liquidité, de rentabilité et de diversité des placements, affectés à la couverture des provisions techniques, employés dans les conditions les meilleures au profit de l'économie de ces Pays". (25)

x

x

x

D'une façon générale, le contrôle s'exerce dans l'intérêt des assurés. Son institution se justifie par le fait que l'Etat doit éviter que les assureurs qui encaissent les primes dès la signature du contrat, ne les détournent à des fins autres que le règlement des sinistres.

En R. P. B., depuis l'institution du monopole confié à la SONAR, les activités nationales du service

(25) Art. 1er Al.4 de la Convention de la CICA-Annuaire Officiel des Assurances Africaines, 1^{er} Edition 1978 p. 23

de contrôle se ramènent presque au contrôle sur pièces en fin d'exercice. Sur le plan international ce service continue comme par le passé, de représenter le Bénin au sein des institutions internationales d'assurance et de réassurance. Mais sa difficulté majeure vient du fait que son contrôle ne peut s'exercer que sur la SONAR, société bénéficiant du monopole des opérations d'assurances et de réassurance.

Dans ces conditions, la question que l'on pourrait se poser à priori est celle de savoir s'il est opportun de maintenir le contrôle ou du moins si la nationalisation et le monopole d'Etat doivent exclure le contrôle des assurances en R. P. B. ?

Le but de l'institution du monopole dans certains secteurs de la vie économique au Bénin dont celui des assurances, est de permettre à l'Etat d'exercer un contrôle sur l'ensemble des activités de ces secteurs. Cet objectif n'excluant donc pas celui du contrôle des assurances, ce dernier devrait normalement s'exercer sur la SONAR. En effet, la prise en charge par l'Etat de certaines activités économiques, ne doit pas soustraire les entreprises ainsi créées de leurs obligations techniques, puisque, conformément aux dispositions de la Loi n° 82-008 du 30 Décembre 1982 (26) régissant les rapports entre l'Etat et les entreprises d'Etat et d'économies mixtes, elles continuent de fonctionner comme des entreprises commerciales privées. Il en résulte que l'exercice du contrôle qui vise en dernier ressort le même but que l'institution du monopole en R.P.B., devrait plutôt permettre à l'Etat de mesurer l'efficacité d'une telle institution. Ainsi, le contrôle des assurances constitue une nécessité pour la SONAR. Dans ces conditions, une révalorisation du service de contrôle s'impose en R.P.B.

CHAPITRE I : LE CONTROLE DES ASSURANCES : UNE
NECESSITE POUR LA SONAR

Le contrôle des assurances est un moyen de contrôle de gestion indispensable à toute entreprise d'assurance. Il oblige la direction de l'entreprise à édicter

(26) Service Documentation de l'Inspection Générale d'Etat.

des règles de gestion à caractère technique et à déterminer une politique financière et commerciale fiable. Pour ce faire et dans l'intérêt de tous, il est d'une nécessité impérieuse que le contrôle commence par s'exercer effectivement sur la SONAR non seulement à cause de son statut juridique mais encore à cause de l'important rôle socio-économique qu'elle doit jouer dans l'économie béninoise.

SECTION I : La SONAR : Une Entreprise soumise au
contrôle de l'Etat par son Statut
Juridique

La SONAR est une société d'Etat, mais qui demeure soumise au droit privé à l'instar des anciennes sociétés d'assurance qui opéraient sur le territoire national avant la nationalisation.

Paragraphe I : La SONAR est une entreprise publique

Créée par ordonnance N° 74-85 du 30 Décembre 1974 (27) et son décret d'application N° 74-362 (28) de la même date, la SONAR a pour objectif de mettre en oeuvre le monopole des opérations d'assurances au profit de l'Etat.

1 - L'institution du monopole

La Révolution d'Octobre 1972 avait amorcé au Bénin une nouvelle orientation politique et économique.

(27) JO N° 3 du 1er Février 1975 de la R.P.B. Cour Populaire Centrale p. 80

(28) JO N° 4 du 15 Février 1975 de la RPB Cour Populaire Centrale, p. 116

Ainsi, le 30 Novembre 1972, le Chef de l'Etat déclarait dans son Discours-Programme :

"En ce qui concerne les entreprises industrielles et commerciales, l'objectif doit être la prise en charge progressive du contrôle des secteurs vitaux de l'économie qui conditionnent le développement et l'indépendance des Pays et la mise en valeur des ressources" (29).

C'est en application de cette recommandation que le secteur des assurances a été pris en charge par l'Etat le 30 Décembre 1974.

A cet effet, l'Art. 1er de l'Ordonnance N° 74-85 stipulait : "Pour compter du 3 Décembre 1974, est institué sur toute l'étendue du territoire national au profit de l'Etat, le monopole des opérations d'assurance et de réassurance".

A partir de cette date, les sociétés étrangères dont notamment les sociétés françaises [Les Assurances Générales de France (AGF), l'Union des Assurances de Paris (UAP), les Mutuelles du Mans, le Groupement Français d'Assurances (GFA)] qui exerçaient un monopole de fait par le biais de leurs agences avec plus de 95 % des primes collectées, se sont vues interdire la pratique de toutes opérations d'assurance. En outre, l'article 2 de ladite ordonnance dispose que : "Pour compter du 3 Décembre 1974, est transférée à l'Etat, la propriété des portefeuilles d'affaires de toutes catégories, des biens, parts,

(29) Daho-Express du 1er Décembre 1972.

actions, droits et intérêts de toute sorte et de toute nature qui, composent au Dahomey, le patrimoine de toutes les sociétés d'assurances et leurs agences qui opèrent sur toute l'étendue du territoire national".

Le monopole a pour but d'éviter l'accumulation entre les mains des compagnies étrangères d'énormes capitaux au titre des réserves techniques et d'utiliser cette épargne des assurés à des fins d'intérêt général. En fait, ces réserves étaient systématiquement rapatriées au siège des compagnies qui avaient un droit de regard sur toutes les affaires réalisées par leurs agences. Ces dernières constituaient de véritables antennes locales pour ces compagnies et des ventouses de l'économie nationale puisque les réserves ne profitaient presque pas à cette économie.

Pour éviter l'expatriement des capitaux ainsi constitués par les réserves et pour donner à l'assurance le caractère de service public, les anciennes sociétés ont été alors nationalisées en R.P.B.

Juridiquement, la prise en charge du secteur des assurances au Bénin n'est pas une nationalisation, mais plutôt une naturalisation des anciennes sociétés étrangères car dans la nationalisation, "l'Etat exproprie ses propres nationaux pour modifier le comportement de l'entreprise" (30) ; dans le second cas, "l'Etat exproprie des étrangers pour protéger l'entreprise des influences

(30) Jeune Afrique Economie N° 63 du 23/5/85, p. 28

que peut exercer à travers elle, l'Etat auquel ces étrangers ressortissent, sur le développement du Pays" (31).

Ceci étant, l'institution du monopole a été concrétisée par la création de la SONAR, unique société chargée de sa mise en oeuvre.

2 - La création de la SONAR

Les statuts de la SONAR ont été approuvés par le décret N° 74-362 du 30/12/74 (32) qui sera par la suite abrogé et remplacé par le décret N° 84-176 du 19/4/84.

Ces statuts disposent en leur Art. 1er : "Il est créé en R.P.B. une société d'Etat à caractère industriel et commercial dénommée : "Société Nationale d'Assurances et de Réassurance" (SONAR) régie par les dispositions des présents statuts". Elle a pour objet (Art. 4 des Statuts) d'effectuer :

- Toutes opérations d'Assurances et de Réassurance de quelque nature que ce soit, notamment de tous dommages ou pertes pouvant atteindre les personnes, ou les choses par suite d'évènements quelconques et de toutes responsabilités en découlant.

- Toutes opérations d'Assurances ou de Réassurance comportant des engagements dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine.

- Toutes opérations que sont ou seront autorisées à

(31) Jeune Afrique Economie N° 63 du 23/5/85 page 28.

(32) JO N° 4 du 15/02/75 page 116 (Cour Populaire Centrale)

pratiquer les sociétés dont l'objet comprend les opérations définies à l'alinéa ci-dessus.

- Toutes opérations financières, mobilières ou immobilières, apports en sociétés, souscriptions, achats de titres ou de parts d'intérêts, constitutions de sociétés et éventuellement toutes autres opérations commerciales ou industrielles se rattachant directement aux objets ci-dessus ou susceptibles d'en faciliter la réalisation ou le développement.

La SONAR est alors une société d'Etat qui à ce titre bénéficie des capitaux publics. Mais son objet étant identique à celui de toute autre société d'assurance, elle devrait faire profiter à l'Etat tous les services et avantages d'une société d'assurance tout en restant soumise au contrôle des assurances comme une société privée.

Paragraphe II : La SONAR est soumise au droit privé

Conformément à l'article 2 de ses statuts :
"La SONAR est dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière... elle exerce ses activités conformément aux lois et usages régissant le fonctionnement des sociétés privées".

Malgré le monopole, la SONAR n'est donc pas astreinte aux règles de la comptabilité publique et soumise au tribunal administratif. Elle a le statut d'une société commerciale et la forme juridique d'une société anonyme. Elle a une personnalité civile autonome avec tous ses

attributs. Elle bénéficie d'une gestion financière indépendante, donc a un budget autonome différent du budget national.

En tant que société de droit privé, elle est soumise aux règles juridiques régissant la matière. Conformément à l'Art. 7 alinéa 2 de la Loi N° 82-008 du 30 Décembre 1982 régissant les rapports entre l'Etat et les sociétés d'Etat : "Les sociétés d'Etat exercent leurs activités conformément aux lois et usages régissant le fonctionnement des sociétés commerciales privées en tout ce qu'ils ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi, et relèvent des juridictions de droit commun".

Ainsi, ce sont les règles du droit privé (droit civil, droit commercial, droit du travail...) qui régissent les rapports entre la SONAR et ses assurés, ses partenaires commerciaux, ses agents ... etc.

Etant donc une société de droit privé, la SONAR doit être soumise aux mêmes règles de fonctionnement, de surveillance et de contrôle et au même régime fiscal que les anciennes sociétés d'assurance qui opéraient au Bénin avant l'instauration du monopole. Mais force est de constater que si sur le plan fiscal la SONAR fonctionne normalement comme les sociétés de droit privé en versant à l'Etat tous les impôts auxquels il a droit, sur le plan de la rigueur, il n'en est pas de même puisque le contrôle qui devrait engendrer cette rigueur n'existe pratiquement pas.

Ainsi la double nature juridique de la SONAR à savoir société à monopole et société soumise au droit privé, ne doit pas constituer un handicap à l'exercice du contrôle. Elle devrait plutôt entraîner un contrôle sévère et rigoureux, qui seul, pourrait éviter les abus d'un marché à monopole. L'exercice effectif du contrôle permettrait une réorganisation rationnelle des activités de la SONAR. Une telle réorganisation lui donnerait une bonne image de marque tout en lui permettant de jouer pleinement l'important rôle socio-économique qui lui est dévolu.

SECTION II : Importance socio-économique de la SONAR

L'assurance a acquis de nos jours une importante capitale dans l'activité humaine car elle protège l'homme contre les aléas de la vie et lui permet d'affronter beaucoup de difficultés. En tant que réducteur partiel de l'incertitude, l'assurance joue un rôle de plus en plus croissant qui va de pair avec le développement économique et social. C'est ce qui a fait dire à Henry FORD lorsqu'il parlait de la ville de New York :

"New York n'est pas la création des hommes, mais celle des assureurs... Sans les assurances, il n'y aurait pas de gratte-ciels car aucun ouvrier n'essayerait de travailler à une pareille hauteur en risquant de faire une chute mortelle et de laisser sa famille dans la misère.

Sans les assurances, aucun capitaliste n'investirait des millions pour construire de pareils buldings

qu'un mégot de cigarettes peut réduire en cendres.

Sans les assurances, personne ne circulerait en voiture à travers les rues. Un bon chauffeur est conscient de ce qu'il court à chaque instant, le risque de renverser un piéton" (33).

L'assurance protège donc l'individu et son patrimoine contre les risques les plus divers et lui donne le courage d'agir.

La SONAR étant en situation de monopole en RPB depuis 1975, elle essaie tant bien que mal de contribuer par ses services et sa fonction financière, aux activités socio-économiques du Pays. Ainsi avant de voir la protection proprement dite des risques par la SONAR et ses réalisations concrètes sur le plan économique, nous exposerons d'abord les objectifs de l'Assurance.

Paragraphe I : Les objectifs de l'assurance

La mission essentielle de la SONAR comme celle de toute société d'assurance est d'apporter aux hommes cette sécurité dont ils ressentent plus ou moins consciemment le besoin.

D'un point de vue individuel, l'assurance est un acte de prévoyance qui donne à son auteur, conscience de ses responsabilités et lui permet d'accroître son

(33) Cité par Mr J.J. CODJOVI, Professeur à la FASJEP dans le cours de Droit des Assurances de la 4^e Année des Sciences Juridiques.

indépendance et sa liberté.

Mais d'un point de vue général, l'assurance joue aujourd'hui un rôle important dans la vie économique et social.

1 - Le rôle social de l'assurance

Sur le plan social, l'assurance est un facteur de sécurité parce qu'elle garantit la réparation et favorise la création.

a°) La fonction réparatrice de l'assurance

L'assurance permet d'indemniser les préjudices résultant de la réalisation des risques. C'est une fonction qui paraît évidente pour toutes les assurances de dommages. Grâce à elle, l'immeuble incendié sera reconstruit, l'objet volé remplacé et la dette de responsabilité couverte par l'indemnité d'assurance. L'assurance joue généralement ce rôle dans l'intérêt de l'assuré lui-même, en lui permettant de conserver l'équilibre de son patrimoine. Ainsi l'assurance permet aux assurés de supporter les risques de leurs actions et d'en accomplir de nouvelles.

b°) La fonction créatrice de l'assurance

En apportant la sécurité aux hommes, l'assurance favorise l'éclosion d'un grand nombre d'activités, qu'ils n'oseraient, sans elle, entreprendre de manière individuelle ou collective. Nombreuses sont en effet aujourd'hui

celles qui, présentant quelques risques, ne seraient pas entreprises sans un tel soutien, qu'il s'agisse de l'utilisation de nouveaux modes de transport ou de la mise en oeuvre de grands ensembles industriels et commerciaux. L'assurance est alors devenue une nécessité pour l'homme d'action ou l'homme d'affaires. Afin de le garantir efficacement, elle doit s'adapter à ses besoins et s'étendre sans cesse à des risques nouveaux. C'est un facteur de progrès social, comme d'ailleurs de développement économique.

2 - Le rôle économique de l'assurance

L'assurance, au plan économique, est d'abord un moyen de crédit. Mais c'est aussi une méthode d'épargne, et plus généralement, un mode d'investissement.

a°) L'assurance, un moyen de crédit

Elle permet d'abord à l'assuré d'obtenir du crédit en renforçant les garanties qu'il offre à ses créanciers : il assurera contre l'incendie l'immeuble hypothéqué ou souscrira une assurance en cas de décès pour une somme égale au montant du prêt.

Mais l'assurance permet aussi à l'assuré de consentir lui-même du crédit à ses clients. C'est l'assurance-crédit, qui garantit au créancier le paiement en cas d'insolvabilité du débiteur et favorise la conclusion de nouveaux marchés.

Enfin l'assurance remplit même une fonction de crédit au profit de l'économie générale, car les réserves que les compagnies sont obligées de constituer, contribuent à soutenir le crédit général.

b°) L'assurance, une méthode d'épargne

L'accumulation des primes versées par les assurés permet la constitution de capitaux importants, surtout dans les assurances sur la vie où les prestations de l'assureur s'exécutent souvent à une échéance lointaine. L'assurance apparaît alors comme une méthode particulière de formation de l'épargne car l'assureur, en drainant ainsi une partie de l'épargne nationale, facilitera le financement des investissements.

c°) L'assurance, un mode d'investissement

Les sommes considérables que les compagnies d'assurance prélèvent sous la forme de primes doivent être pour l'essentiel, placées pour la sécurité des assurés, puisqu'elles garantissent l'exécution des obligations de l'assureur. Mais ces sommes constituent également pour l'économie nationale, des capitaux qui permettent de couvrir une part importante des emprunts. En prenant en charge le financement de certains investissements, l'assurance joue aujourd'hui un rôle essentiel dans la vie économique.

Paragraphe II : La protection des risques par la SONAR

Le portefeuille de la SONAR est composé d'une gamme variée d'assurances de dommages et d'assurances de personnes.

1 - La protection des risques dommages par la SONAR

Les assurances de dommages sont les assurances les plus classiques de protection du patrimoine des assurés en cas de pertes matérielles. Elles ont pour but d'indemniser l'assuré des pertes matérielles qu'il subit directement ou indirectement dans son patrimoine du fait de la réalisation d'un risque. Elles se subdivisent en 2 grandes catégories : les assurances de choses et les assurances de responsabilité.

Comme assurances de dommages, la SONAR a :

- L'Assurance Automobile : C'est la branche la plus développée dans notre Pays du fait de l'obligation d'assurances de Responsabilité Civile instituée par la Loi N° 65-1 du 4 Mars 1965 pour tout utilisateur de véhicule terrestre à moteur.

L'assurance automobile est à la fois une assurance de choses et une assurance de responsabilité. Elle occupe le premier rang tant en matière d'émissions qu'en matière de règlement de sinistres : les émissions dans cette branche en 1984 par exemple s'élèvent à 916 993 687 F CFA (34) tandis que les sinistres réglés au cours de la même période sont de 1 072 475 420 F CFA (35).

(34) et (35) Source : Département Comptabilité SONAR.

Dans cette branche on observe souvent un déséquilibre entre les primes perçues et les sinistres réglés. Ce déséquilibre est dû au fait que le tarif appliqué est souvent largement au-dessous du normal. En effet le souci de la protection des assurés, fait souvent oublier au législateur que "l'assureur n'est au fond qu'un simple "répartiteur" et que l'équilibre Prime/Sinistre, est la condition sine qua non de l'existence et de la viabilité de toute assurance" (36). Le tarif utilisé par la SONAR jusqu'en Octobre 1986, date de 1958. Ce tarif ne correspondant plus au risque couvert, (car non seulement le parc automobile a augmenté mais encore le prix des pièces de rechange n'est plus le même qu'en 1958) un tel déséquilibre est inévitable.

- L'Assurance Incendie

Là SONAR étant la seule société d'assurance de la place, c'est auprès d'elle que se sont assurées contre l'incendie toutes les sociétés commerciales et industrielles telles que la Béninoise, les SSS, la SONAPRA... etc.

En effet depuis le fameux incendie du F.A.S. (Fonds d'Aide et de Stabilisation) qui a coûté à cette unité de production près de F CFA 2 Milliards, obligation est faite à toutes les sociétés d'Etat de souscrire une assurance incendie auprès de la SONAR.

Dès lors, les dirigeants desdites sociétés ont

(36) Voir l'article "L'Assurance Automobile en péril" du Professeur Julien CODJOVI dans la Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives N° 1 d'Octobre-Novembre - Décembre 1980.

compris la nécessité de protéger leur potentiel de production au moyen de l'assurance.

En ce qui concerne les particuliers, rares sont ceux qui souscrivent une assurance incendie pour leur maison d'habitation.

L'assurance incendie est à la fois une assurance de choses et de responsabilité.

- Les Assurances Maritime, Transports et Aviation

Ces assurances revêtent une importance capitale étant donné le caractère international des opérations qu'elles intéressent. Avec la mise en application du décret N° 83-406 du 16/11/83 rendant obligatoire l'assurance des marchandises à l'importation auprès de la SONAR, cette branche est devenue opérationnelle. Ainsi tous les importateurs et même quelques exportateurs de marchandises voyageant par mer, route et air s'assurent auprès de la SONAR.

- Les Assurances de Risques divers et de Risques techniques

La SONAR englobe sous cette rubrique le vol, le bris de glace, les dégâts des eaux, les risques de responsabilités diverses (Responsabilité Civile Chef d'entreprise, Responsabilité Civile Chef de famille ... etc) et les risques techniques (risques de construction, risques de chantiers, risques d'exploitation de pétrole en pleine mer par exemple..etc.).

Ces garanties offertes par la SONAR ne sont pas

des moins importantes puisqu'elles rentrent dans le cadre de l'urbanisation et de l'industrialisation de la R.P.B.

Toute cette gamme d'assurances de dommages a une importance capitale pour le développement socio-économique de la R.P.B. Qu'en est-il des assurances de personnes ?

2 - Les assurances de personnes à la SONAR

L'assurance de personnes ou l'assurance sur la vie est un contrat par lequel, l'assureur, moyennant une prime annuelle ou unique, promet à l'assuré ou à ses ayants-droit, une somme d'argent, sous certaines éventualités dépendant de la vie ou de la mort de l'assuré ou d'un tiers.

En assurance-vie, on distingue les assurances en cas de vie, les assurances en cas de décès et les assurances mixtes.

L'assurance sur la vie est très peu développée au Bénin.

Depuis sa création, la SONAR a lancé le produit "Vie", mais son exploitation est restée exclusivement limitée à la "Temporaire Décès liée au crédit bancaire" (37) par laquelle l'assureur s'engage à honorer le prêt de l'assuré si celui-ci venait à mourir avant l'échéance du contrat. Ce manque d'intérêt des béninois vis-à-vis de

(37) Voir "L'Assurance Temporaire-Décès en matière de crédit bancaire en R.P.B." par Baba-Moussa Alimatou et Baba-Moussa Mariam Mémoire Droit FASJEP 1985.

l'assurance-vie est dû au fait que la question des anciens contrats d'assurance sur la vie, souscrits auprès des compagnies étrangères opérant au Bénin avant la prise en charge, et qui sont parties sans indemniser les assurés, n'a pas été réglée jusqu'à ce jour.

Toutefois, depuis 1982, de nouveaux produits d'assurance-vie que sont la "Vie Entière", la "Mixte" et la "Temporaire" sont lancés sur le marché.

- La "Vie entière" : Elle couvre en permanence le risque de décès et consiste dans le paiement d'un capital, dès le décès de l'assuré à quelque époque qu'il survienne, aux bénéficiaires désignés par l'assuré dans le contrat.

- La "Mixte" : Elle répond à un double besoin. réaliser une opération d'épargne tout en assurant le risque décès. C'est la combinaison d'une assurance en cas de décès et d'une assurance en cas de vie.

- La "Temporaire décès" qui garantit le paiement d'un capital :

. soit au décès de l'assuré s'il survient avant le terme

. soit à l'assuré en cas d'Incapacité Partielle Temporaire (IPT) si cette incapacité survient également avant le terme.

Parmi toutes ces garanties offertes par la SONAR seules les assurances obligatoires que sont l'assurance automobile et l'assurance des marchandises à l'importation

sont les plus sollicitées. Il reste donc beaucoup à faire sur le terrain des assurances facultatives pour amener la clientèle à consommer ces produits non obligatoires. Mais l'intervention de la SONAR dans le processus économique ne se limite pas à sa fonction technique à savoir la couverture des risques, elle est complétée par quelques activités concrètes.

Paragraphe III : Les activités économiques de la SONAR

L'importante masse des provisions techniques constituées par la SONAR ne trouve pas une exploitation rationnelle et efficiente en servant par exemple à des fins d'investissements. Cette masse, est pour sa plus grande part, déposée dans les banques.

1 - Les dépôts bancaires

La grande partie des provisions techniques de la SONAR est domiciliée dans des comptes bloqués des institutions financières béninoises que sont la Banque Commerciale du Bénin (BCB), la Banque Béninoise pour le Développement (BBD) et la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA).

Ces placements sont rémunérés par des intérêts dont le taux varie d'une banque à l'autre.

En 1983 les provisions techniques de la SONAR étaient de 4 729 215 657 Francs CFA (38).

(38) Source : Département Comptabilité

Ces dépôts de la SONAR dans ces banques leur permettent notamment de bien remplir leurs fonctions d'institution de crédit en effectuant des règlements en monnaie, en accordant des crédits à court, à moyen et à long termes aux ménages et aux entreprises, et en prenant des participations dans les grandes entreprises industrielles et commerciales.

Tout en grossissant le crédit général de l'Etat, les dépôts de la SONAR sont mis à la disposition des particuliers et des entreprises publiques et semi-publiques qui, par des actions concrètes, contribuent directement au développement économique.

2 - Les placements immobiliers

Dans le domaine immobilier, la SONAR est encore à ses débuts. Ses placements immobiliers se limitent à sa récente participation aux 1ère et 2è tranches de la cité "HOUEYIHO" avec respectivement une vingtaine de logements et une trentaine d'appartements souscrits.

x x

x

L'intervention de la SONAR en tant qu'entreprise d'assurance dans la vie économique béninoise est donc insignifiante.

Pourtant, elle dispose d'énormes atouts dont le monopole et la masse importante des capitaux qu'elle

draîne ; il est fort à craindre que ces capitaux ne puissent plus à court ou à long termes couvrir la totalité des engagements de la SONAR.

D'où la nécessité d'un contrôle qui s'exercerait non seulement sur les provisions techniques et leurs placements, mais également sur l'ensemble des activités de la société.

A cet égard, il faudrait que le service chargé de ce contrôle soit un service digne de ce nom car seul un contrôle effectif et bien effectué pourra permettre à la SONAR dont l'importance socio-économique est indéniable, de corriger certaines insuffisances pour être à la hauteur de la mission qui lui est assignée.

CHAPITRE II : LE CONTROLE DES ASSURANCES : UNE INSTITUTION A REVALORISER EN R.P.B.

La SONAR est une société commerciale soumise aux exigences de profit comme toute société de ce genre. Par conséquent, elle peut être quelques fois tentée de faire passer ce souci de bénéfice avant l'intérêt des assurés.

Dans ces conditions, il faut un organisme public extérieur à la société pouvant protéger les assurés. C'est le rôle du contrôle des assurances, indispensable pour tout marché d'assurance (qu'il soit à monopole ou à concurrence).

Ainsi le service national de contrôle, qui se trouve dans une situation léthargique depuis la

nationalisation du secteur des assurances, doit pour re-devenir opérationnel être réorganisé et les différents textes régissant les opérations d'assurance doivent être actualisés.

SECTION I : La Réorganisation du service de contrôle

Le service de contrôle doit être réorganisé de manière à pouvoir exercer effectivement et efficacement ses fonctions sur les activités de la SONAR. La réorganisation doit être aussi bien structurelle que matérielle.

Paragraphe I : La réorganisation structurelle

Pour assurer le développement et la promotion du marché national d'assurance, le service de contrôle doit être érigé en Direction suffisamment équipée et dotée du personnel qualifié.

1 - Création d'une Direction des Assurances

Actuellement la Division du Contrôle dépend du service de l'Enregistrement des Domaines et du Timbre qui, à son tour, est sous la tutelle du Directeur des impôts.

Pour être fonctionnel, le contrôle doit être une Direction technique autonome dépendant directement du Ministre des Finances.

Cette direction serait dotée du matériel et du mobilier nécessaires à l'exercice du contrôle (bureau, machine à calculer, machine à écrire ... etc). Nous insistons sur cet aspect du problème car actuellement le service de contrôle ne dispose même pas d'une calculatrice

pour vérifier l'évaluation des provisions techniques de la SONAR.

Cette direction pourra :

- effectuer toutes études d'ordre juridique, technique, économique ou financier concernant les assurances
- préparer les dispositions légales et réglementaires dans ce domaine et veiller à leur application
- procéder à l'examen des documents fournis par la SONAR et faire s'il y a lieu des propositions en vue du développement et de la promotion du marché national d'assurance.

Une telle direction ne peut travailler dans de saines conditions que si elle est autonome et dispose d'une certaine liberté d'étudier les problèmes d'assurances et d'un pouvoir d'intervention si possible.

La SONAR étant une société unique, ses autorités et celles du contrôle devraient essayer de résoudre ensemble les questions relatives à son organisation, son fonctionnement et celles concernant la couverture des risques.

Mais la création d'une telle direction ne serait que pure fiction si les travailleurs chargés de la faire fonctionner ne subissent pas une formation appropriée de contrôleur d'assurance.

2 - Formation d'un corps de contrôle

Le contrôle est en principe exercé par des

commissaires-contrôleurs qui sont des agents assermentés, de niveau supérieur ayant reçu une formation à cet effet.

En R. P. B., il n'y a jamais eu de commissaires-contrôleurs nommés malgré les dispositions de la loi de 1962 qui stipule en son article 19 al. 1er: "Le Ministre des Finances dispose pour l'exercice du contrôle de fonctionnaires assermentés portant le titre de "Commissaires-contrôleurs" des assurances dont le mode de recrutement et le statut seront fixés par décret". Ce décret

n'ayant pas été pris jusqu'à ce jour, nous suggérons que la création de la direction des assurances soit suivie de la nomination des commissaires-contrôleurs titulaires.

Actuellement, les agents du service de contrôle étant pour la plupart des cadres d'assurances, ceux-ci pourront faire le travail s'ils subissent un stage pratique dans des Pays comme la France où le contrôle joue un rôle essentiel.

Ainsi, la revalorisation du service de contrôle s'entend d'abord comme une réorganisation structurelle portant création de la Direction des assurances et formation d'agents assermentés de contrôle et ensuite comme une réorganisation matérielle de la loi régissant le contrôle en R.P.B.

Paragraphe II : La réorganisation matérielle

Il s'agit en fait de l'actualisation de la loi de 1962 portant réglementation des organismes d'assurances

de toutes nature et des opérations d'assurance au Dahomey. Cette loi qui régit aussi l'exercice du contrôle des assurances est dépassée du fait de la nationalisation. Pour ce faire, elle doit être abrogée et remplacée par une autre qui tiendra compte des réalités de l'heure.

Les dispositions de la loi de 1962 ayant trait à l'agrément des organismes d'assurances peuvent être supprimées d'autant plus que la SONAR est en situation de monopole.

La nouvelle loi doit surtout insister sur le contrôle de l'Etat, les conditions de solvabilité à remplir par la SONAR et les garanties accordées aux assurés.

* S'agissant des conditions de solvabilité et des garanties que la SONAR doit accorder aux assurés, un accent particulier est à mettre sur la forme de la comptabilité, les différents documents à produire à l'autorité de contrôle (états financiers, statistiques et comptables, compte rendu annuel... etc), les provisions techniques à constituer et les actifs admis en représentation des provisions techniques.

* Quant au contrôle de l'Etat, son but doit être bien précisé dans la loi comme il en a été dans celle de 1962. De même les pouvoirs des commissaires-contrôleurs en matière de vérification sur place doivent être clairement définis.

Seule l'actualisation de cette loi peut fournir un outil de travail aux agents du service de contrôle et leur

permettre d'exercer leur fonction.

Nous ne saurions terminer notre travail sans faire certaines propositions à l'endroit de la SONAR qui est la société intéressée par le contrôle des assurances, car il ne sert à rien de revaloriser un service qui ne pourra pas être fonctionnel.

SECTION II : Les Propositions à l'endroit de la SONAR

Ces propositions sont d'ordre comptable, technique et financier.

Paragraphe I : Les propositions d'ordre comptable et technique

Pour faciliter le contrôle de l'Etat, la SONAR ne doit plus se contenter uniquement en fin d'exercice d'établir les comptes généraux que sont le bilan, le compte d'exploitation générale et le compte de pertes et profits.

Elle doit faire un compte rendu annuel complet comprenant outre les comptes précités, tous les états spécifiques au domaine des assurances et permettant le contrôle de sa situation financière, la marche de ses opérations, l'évaluation et la représentation de ses provisions techniques, tout ceci devant être fait avec un degré de sincérité satisfaisant.

Ces différents états qui garantissent la transparence de la gestion de la société fournissent au service

de contrôle :

- des éléments analytiques de l'exploitation (gestion technique par catégorie d'assurance et par exercice de référence et exercice comptable)

- des éléments concernant la gestion financière (placements de l'actif, couverture des engagements réglementaires et marge de solvabilité).

Cette gestion financière ~~intéresse~~ au premier plan le contrôle car elle assure la solvabilité de l'entreprise.

Aussi pensons-nous que des propositions d'ordre financier concernant les placements à effectuer par la SONAR pourraient être préconisées.

Paragraphe II : Les propositions d'ordre financier

C'est le décret N° 63-72/PR/MFT du 20/2/63 qui a fixé les placements à effectuer par les sociétés d'assurances au Dahomey.

Bien que dépassé, ce décret demeure toujours en vigueur, parce que n'ayant pas été modifié eu égard aux priorités étatiques actuelles et aux atouts dont bénéficie la SONAR en tant qu'unique société.

En principe, les provisions techniques de la SONAR devraient servir à effectuer des placements sûrs et productifs afin de soutenir l'effort du développement économique en cours au Bénin.

Ces placements doivent tenir compte des domaines qui se révèlent toujours rentables en R.P.B. tel que l'immobilier. Il peut s'agir par exemple de constructions, d'achats et de gestion d'immeubles ou encore d'achats de parts dans les sociétés immobilières.

Les placements devant être diversifiés, l'octroi des prêts avec intérêt aux entreprises industrielles, l'achat des parts et actions dans des sociétés industrielles et les banques peuvent aussi être prévus. Les titres publics ou parapublics garantis par l'Etat tels que les bons ou emprunts du Trésor, les emprunts des banques nationales garantis par l'Etat, les obligations des postes et télécommunications sont aussi susceptibles de représenter les provisions techniques.

La réfection du décret sur les placements à effectuer par la SONAR est donc très indispensable car, seule cette modification pourra permettre à cette unité de production de participer plus concrètement aux projets de développement économique.

Aussi, ces placements s'effectuent non seulement dans l'intérêt de l'assureur et de l'assuré mais encore dans celui de l'Etat. En effet :

- les assurés tout en payant des primes réduites, bénéficient d'une sécurité accrue (celle d'être indemnisés en cas de sinistre)

- les assureurs tout en réalisant des bénéfices,

se garantissent une solvabilité sans cesse améliorée.

- l'Etat par le biais de la réglementation, utilise ces fonds à la réalisation de ses objectifs politiques,

- et enfin l'économie toute entière les utilise pour couvrir une partie non négligeable des besoins de financement.

// ONCLUSION // → ENERALE

-:-:-:-:-:-:-:-:-:-

Au terme de cette étude, nous dirons que le . . .
contrôle des assurances se propose :

- Sur le plan juridique de veiller à l'application des législations qui définissent les obligations réciproques des deux parties contractantes, l'assureur et l'assuré, ainsi qu'éventuellement celles de l'assureur à l'égard des tiers bénéficiaires de contrat d'assurances. Le contrôle assure donc que les contrats soient souscrits en conformité avec la législation nationale et exécutés de bonne foi, quelle que soit la situation personnelle des souscripteurs. Il surveille également l'application des textes qui régissent la constitution et l'administration des entreprises d'assurances.

- Sur le plan de la gestion des entreprises :

. dans le domaine comptable, de contraindre les entreprises en cause à établir une comptabilité sincère de toutes leurs opérations

. dans le domaine technique d'examiner notamment les méthodes suivies pour l'estimation des engagements

. dans le domaine financier de fixer les règles relatives à la couverture de ces engagements par des actifs de valeur certaine et de déterminer les garanties de solvabilité des entreprises.

Le contrôle se préoccupe enfin de l'aspect économique de l'industrie des assurances.

Ces différentes tâches devraient conférer au

service de contrôle une certaine importance. Mais, malheureusement, les énormes difficultés auxquelles se trouve confrontée cette administration et qui ont été évoquées auparavant constituent un handicap majeur dans l'exercice de ses activités.

La conséquence immédiate de cette fâcheuse situation est l'inobservation par la SONAR de certaines législations et règles en matière d'assurance. C'est ainsi par exemple que les provisions techniques qui doivent normalement servir au financement de placements rentables sont pour plus de 80 % constituées par des dépôts bancaires.

La SONAR peut-elle dans ces conditions confirmer les espoirs ayant été à la base de sa création si le contrôle n'intervient pas de temps en temps pour empêcher le laisser-aller et les abus du monopole ?

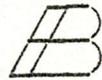
Le monopole ne doit pas exclure le contrôle. En effet, la multiplicité, l'ampleur et la complexité toujours croissante des problèmes liés à l'assurance exigent que cette dernière soit soumise à une réglementation minutieuse étudiée et élaborée par des techniciens qualifiés et indépendants, et que soient mis en place des organes de contrôle compétents et permanents chargés de l'application des textes.

L'exercice effectif du contrôle pourra assurer une cohésion des activités de l'industrie des assurances

et garantir la promotion de ce secteur tout en permettant à toutes les parties concernées d'y trouver leur part :

- à la SONAR de se développer et d'acquérir une bonne image de marque tout en renflouant ses trésoreries
- à l'Etat de se servir d'elle comme moyen de développement
- et aux assurés d'obtenir la satisfaction qu'ils attendent face à la protection de leurs biens et personnes.

Toutefois s'il s'avère malgré tout que monopole et contrôle sont incompatibles pour des raisons administratives, pourquoi alors ne pas envisager la privatisation du secteur des assurances, privatisation qui permettrait un contrôle efficace dans l'intérêt de la nation béninoise ?



---:---:---:---:---:---:---:---

I - OUVRAGES GENERAUX

1. MENSAH Nathanaël - Introduction à la science juridique
U.N.B. - Abomey-Calavi, Fascicule 1979, Vol. 2

2. MERCADAL Barthélémy et MACQUERON Patrice - Initiation
juridique - Droit des Affaires et des Activités économiques
Edition juridique LEFEBVRE, 1985.

II - OUVRAGES SPECIALISES

1. BERR C.J. et GROUDEL Hubert - Les grands arrêts du
droit de l'Assurance
Paris, Editions Sirey, 1978

2. Collection de l'Ecole Nationale d'Assurances
L'Assurance - Théorie, Pratique, Comptabilité
Tome I et Tome III
Paris, A.A. Editeurs, 1979

3. Contrôle de l'assurance privée en France au
1er Janvier 1977
Paris, Imprimerie Nationale Française

4. DONAT NOBILE - Le Contrôle de gestion dans
une entreprise d'assurances et de réassurances
Paris, Edition de l'Argus, 1976.

5. FAIVRE Yvonne Lambert - Droit des Assurances
Paris, Précis DALLOZ, 1977.

6. GRETZ F. Connaître, Comprendre la loi sur le contrat d'assurance - Paris, Edition 1985.

7. PICARD M. et BESSON A. Les assurances terrestres en Droit Français

Tome I, 5è Edition, 1982

Tome II, 3è Edition, 1972

Paris L.G.D.J.

8. SIMONET G. La comptabilité des entreprises d'assurance
Paris, Edition de l'Argus, 1981.

III - MEMOIRES, RAPPORTS ET SEMINAIRES

1. ADIMI CHABI Félix - Rôle du secteur de l'assurance dans l'économie béninoise

Mémoire de Maîtrise ès sciences économiques

R.P.B. Année académique 1980.

2. ATAKLA Philippe - L'Evolution des marchés de la CICA et leurs rapports avec le marché français

Mémoire pour le diplôme des Hautes Etudes d'Assurances

Paris, Session de Juin 1981.

3. BABA MOUSSA Alimatou et BABA MOUSSA Mariam - L'Assurance Temporaire décès en matière de crédit bancaire

R.P.B. Année universitaire 1984 - 1985.

4. Rapports d'activités des 3è et 4è sessions du Conseil d'Administration de la SONAR

Direction Générale SONAR.

5. Textes des exposés et divers documents issus du Séminaire national sur le thème : "L'Assurance en R.P.B. : Contribution au développement socio-économique"

R.P.B. - INFOSEC - COTONOU - 23-27 Septembre 1985.

IV - ARTICLES SPECIALISES

CODJOVI J.J. :

- L'assurance automobile en péril
Revue béninoise des sciences juridiques et administratives - N°1 - Décembre 1980 - Page 46 - 50.
- La révision des transactions conclues par les compagnies d'assurance et les victimes d'accidents en cas de survenance de lésions nouvelles
Revue béninoise des sciences juridiques et administratives - N° 7 - Décembre 1986 - Page 16 - 21.

V - JOURNAUX ET REVUES

1. Jeune Afrique Economie N° 63 du 23 Mai 1985.
2. Annuaire officiel des Assurances Africaines
1^è Edition 1978.

VI - TEXTES

1. COURTIEU Guy et CROQUEZ Gilbert - Code des Assurances
2^e Edition annotée, Argus, 1979
2. Loi N° 62-24 du 17/07/62 portant réglementation des organismes d'assurance de toute nature et des opérations d'assurance
Journal Officiel N° 19 du 15 Juillet 1962 - Cour Populaire Centrale - Page 745.

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
<u>INTRODUCTION</u>	1
<u>PREMIERE PARTIE : La notion de contrôle des assurances et le cadre de son exercice au Bénin depuis la nationalisation</u>	7
<u>CHAPITRE I : La notion de contrôle des assurances</u>	8
<u>SECTION I : Les définitions du contrôle des assurances</u>	8
<u>PARAGRAPHE I: La définition juridique du contrôle</u>	9
a - la surveillance des entreprises d'assurance	9
b - Les sanctions	10
1. Les sanctions administratives	11
2. Les sanctions judiciaires	12
<u>PARAGRAPHE II : La Définition technique du contrôle</u>	15
<u>SECTION II : Les modalités d'exercice du contrôle</u>	18
<u>PARAGRAPHE I : Le contrôle juridique et technique</u>	18
<u>PARAGRAPHE II : Le contrôle financier et comptable</u>	21
<u>CHAPITRE II : L'exercice du contrôle des assurances en R.P.B. depuis la nationalisation du secteur des assurances</u>	24
<u>SECTION I : L'exercice du contrôle de l'Etat sur le plan national</u>	24

<u>PARAGRAPHE I</u> : Le contrôle de la société	25
A - Le contrôle à la naissance de la société d'assurance	25
B - Le contrôle de fonctionnement de la société	27
1. Le contrôle sur place	27
2. Le contrôle sur pièces	29
C - Le contrôle à la liquidation d'une société d'assurance	32
<u>PARAGRAPHE II</u> : L'autorité de contrôle : ses fonctions en R.P.B.	32
A - Les fonctions principales de l'autorité de contrôle	33
B - Ses fonctions accessoires en R.P.B.	34
<u>SECTION II</u> : Le rôle régional et international du service de contrôle	34
<u>PARAGRAPHE I</u> : La composition de la CICA	35
<u>PARAGRAPHE II</u> : Le rôle de la CICA	36
<u>PARAGRAPHE III</u> : Les réalisations de la CICA en faveur des services nationaux de contrôle..	37
<u>DEUXIEME PARTIE</u> : <u>Le contrôle des assurances, utile instrument de mesure de la mise en oeuvre du monopole</u>	40
<u>CHAPITRE I</u> : Le contrôle des assurances : une nécessité pour la SONAR	41
<u>SECTION I</u> : La SONAR : une entreprise soumise au contrôle de l'Etat par son statut juridique	42

<u>PARAGRAPHE I</u> : La SONAR est une entreprise publique	42
1 - L'institution du monopole	42
2 - La création de la SONAR	45
<u>PARAGRAPHE II</u> : La SONAR est soumise au droit privé	46
<u>SECTION II</u> : Importance socio-économique de la SONAR	48
<u>PARAGRAPHE I</u> : Les objectifs de l'assurance ..	49
1 - Le rôle social de l'assurance	50
a) La fonction réparatrice de l'assurance	50
b) La fonction créatrice de l'assurance	50
2 - Le rôle économique de l'assurance	51
a) L'assurance, un moyen de crédit	51
b) L'assurance, une méthode d'épargne...	52
c) L'assurance un mode d'investissement	52
<u>PARAGRAPHE II</u> : La protection des risques par la SONAR	53
1 - La protection des risques dommages	53
2 - Les assurances de personnes à la SONAR	56
<u>PARAGRAPHE III</u> : Les activités économiques de la SONAR	58
1 - Les dépôts bancaires	58
2 - Les placements immobiliers	59

<u>CHAPITRE II</u> : Le contrôle des assurances : une institution à revaloriser en R.P.B.	60
<u>SECTION I</u> : La réorganisation du service de contrôle	61
<u>PARAGRAPHE I</u> : La réorganisation structurelle ..,	61
1 - Création d'une direction des assurances	61
2 - Formation d'un corps de contrôle	62
<u>PARAGRAPHE II</u> : La réorganisation matérielle	63
<u>SECTION II</u> : Les propositions à l'endroit de la SONAR	65
<u>PARAGRAPHE I</u> : Les propositions d'ordre comptable et technique	65
<u>PARAGRAPHE II</u> : Les propositions d'ordre financier	66
<u>CONCLUSION</u>	69
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	73