

INSTITUT INTERNATIONAL
DES ASSURANCES

CYCLE SUPERIEUR, 4^e PROMOTION, 1978 - 1980

* L'EVOLUTION DE L'AUTORITE DE TUTELLE *
* EN ASSURANCES AU GABON *

MEMOIRE DE FIN DE STAGE PRESENTE PAR
M'BADINGA - M'BADINGA Camille Kel-Kel

LIBREVILLE, LE 25 OCTOBRE 1979

P R E A M B U L E :

Dans le cadre de la formation de ses étudiants du cycle supérieur, l'Institut International des Assurances de Yaoundé prévoit en cours de formation, hormis les Conférences de méthodes et les visites des " Risques Industriels", un stage pratique d'une durée de dix semaines soit deux mois et demi, dans une entreprise ou un organisme d'Assurance. A l'issue de ce stage il est exigé la rédaction d'un mémoire.

C'est la Direction des Assurances du Gabon qui m'a accueilli pour cette période de stage. Dans un climat exceptionnel de fraternité et de collaboration, j'ai dû dépenser mes 10 semaines respectivement auprès des responsables du contentieux administratif puis du contrôle. Et c'est de ces deux services exclusivement que je vais entretenir, les autres services de ce département étant encore inopérant (Relations internationales, personnel) ou exercés par le service du Contrôle et c'est le cas du service des Marchés, ou alors par le Directeur Adjoint des Assurances et c'est le cas du service du Personnel.

Le sujet choisi en accord avec le Directeur du stage mais rédigé en sa son absence parceque en mission, traite de l'Evolution de l'Autorité de Tutelle en Assurances au Gabon, c'est-à-dire des différents stades de développement de ce qu'est aujourd'hui la Direction des Assurances. Ce développement permet de comprendre pourquoi la création d'un service Sinistres et du Contentieux au sein de ce département, et de comprendre le fonctionnement du contrôle des sociétés d'assurance et d'avoir une idée quant à l'évolution du marché de l'Assurance. Je vais profiter de ces quelques lignes pour témoigner ma reconnaissance et remercier ceux qui, de près ou de loin ont contribué à la rédaction de ce mémoire: il s'agit précisément des chefs des services précités, de leurs agents respectifs, du Directeur des Assurances pour ses conseils, des anciens Directeurs et responsables des Assurances qui, par les archives, m'ont largement aidé en ce qui concerne la documentation. Je n'oublie pas les Secrétaires dactylographes pour leur concours matériel.

INTRODUCTION

~~xx~~ Le processus de développement de l'Autorité de Tutelle en Assurances au Gabon se fait dans le sens du développement économique de ce pays et au rythme d'éclosion démographique de sa population. En effet, au Gabon comme dans tous les pays de la C.I.C.A., la création d'une institution devant superviser toutes les opérations d'Assurance effectuées sur le territoire national ne s'est pas faite sans qu'on ait tenu compte des facteurs géo-politico économiques. En France sur qui sont modelés nos Droits Nationaux d'Assurances, la situation est la même. Je n'ai pas la prétention de vous retracer de façon complète et dans un but démonstratif l'évolution de l'Autorité de Tutelle dans le Droit Français des Assurances; une présentation de quelques grandes lignes de cette évolution et une autre plus détaillée de la situation en République Gabonaise me permettront de vous donner une idée claire et précise de ce qu'est l'Autorité de Tutelle en Assurance au Gabon, institution au sein de laquelle j'ai eu à passer mon stage pratique du 6 Août au 20 Octobre 1979.

correctif ?
montre En France l'Autorité de Tutelle est la Direction des Assurances, institution rattachée au Ministère des Finances. Une évolution marquée par différentes péripéties a permis d'arriver à ce stade, le pays ayant vécu de nombreuses révolutions - Politiques et Technologiques - et partant, de nombreux régimes politiques. Parallèlement aux changements de régimes on assistait au changement de mentalités dû au développement de la Science et de la Technique et à une croissance relative de la Population.

Au Gabon il n'y a pas, à proprement parler, de grandes similitudes quant à l'évolution de l'Autorité de Tutelle, ce pays n'ayant connu ni Révolution ni changement de République. L'existence de l'actuelle autorité de contrôle, comme nous allons le constater, ne commence ni au XVIII^e siècle comme en France ni même au XIX^e, et plus précisément en 1839 avec l'arrivée des Français au Gabon. Elle commence bien plus tard, et son développement s'explique et se confond, ainsi qu'il vient d'être annoncé, avec l'histoire politique, économique et sociale du pays.

Pour des raisons de commodité et pour une bonne compréhension du sujet qui va vous être exposé, il convient de vous présenter le cheminement à suivre, autrement dit le plan du mémoire :

P L A N

Préambule

Introduction

Chap. I - Du Contrôle des Assurances en Général

(A) L'Exemple Français

1° Nécessité du Contrôle

2° L'Evolution Historique du Contrôle

3° La Période Décisive

(B) Le Gabon Jusqu'à la Loi-Cadre

Chap. II - La Post-Indépendance

(A) Le Besoin d'un Contrôle des Assurances

1° Le Facteur Population et la Poussée Economique

2° La Naissance d'une Autorité de Contrôle

3° Fonctionnement de l'Autorité de Tutelle

(B) Le Rôle de l'Autorité de Tutelle

1° Objectifs et Attributions

a) Les Objectifs

b) Les Attributions

2° Quelques Aspects du Marché Gabonais de l'Assurance

a) Structure du Marché

b) Concentration du Marché

c) Expansion du Marché

Considérations Générales

Notes

Bibliographie.

Chap. I - DU CONTROLE DES ASSURANCES EN GENERAL

(A) L'EXEMPLE FRANCAIS

1 - Nécessité du Contrôle

C'est au pays de Bonaparte, de Bedour et autres Malinski que naît au XVIII^e siècle la notion de surveillance et de Contrôle, par l'Etat, des Etablissements d'assurances dont la création fut autorisée par l'Edit de ROUEN de 1556. (1)

En effet, la naissance de l'assurance au Moyen Age constitue, pour les autorités politiques de l'époque, une nouvelle source de revenus dont l'importance croît avec le développement de l'industrie et du commerce. Ainsi, parallèlement à l'essor industriel et commercial, l'Assurance va se faire du terrain et l'on assiste au développement des Assurances de toutes sortes : l'Assurance Maritime, la première à avoir conquis les marchés ; l'Assurance sur la Vie dont l'acceptation ne s'est pas faite sans controverses - d'aucuns trouvant odieux une telle pratique, alléguant que " la Vie de l'homme n'est pas un objet de commerce " (1); puis apparurent l'assurance incendie, l'Assurance des risques divers, l'assurance accident. Mais la notion de surveillance, pouvons-nous dire, est née avec l'assurance : les autorités royales des premières années de cette industrie savaient que celle-ci pouvait leur procurer des devises ; et comme il est dit dans le Préambule (1) de l'Edit de 1787 sur l'Assurance sur la vie, et que citent PICARD et BESSON, ((... sa Majesté n'a pas cru non plus devoir négliger l'utilité qu'elle pourrait retirer dès à présent et dans l'avenir pour ses finances)). Et pour s'assurer le contrôle des revenus, ((elle a jugé convenable de remettre à une administration publique et éclairée comme celle de sa belle ville de Paris, la surveillance de cet établissement))). Ainsi naquit la notion historique de contrôle de sociétés et organismes d'assurance dont le développement va suivre le cours de l'histoire.

.../...

L'histoire du contrôle commence par la première compagnie d'assurance créée en 1750 dont sa Majesté avait autorisé la création et exigé la présentation d'un Prospectus contenant les détails et les conditions de l'établissement des assurances sur la Vie, les tables et les calculs de primes pour les cas généraux, les modèles de Polices d'Assurances et des engagements respectifs des assureurs et des assurés, lequel prospectus sera imprimé et distribué après avoir été approuvée par sa majesté))).

Sauf erreur de ma part, la prise de position de la principale autorité politique pourrait se comprendre de deux manières : d'abord du point de vue politique : A cette époque le système monarchique repose sur la centralisation du pouvoir. Rien ne peut se faire qui ne requiert l'assentiment du monarque. Il s'agit de savoir quelle peut être la portée de telle entreprise sur le plan social et politique et quelles peuvent en être les conséquences. Ensuite du point de vue économique : qu'il s'agisse d'assurance maritime ou d'assurance sur la vie, il y avait beaucoup à en tirer : le commerce maritime se faisait florissant et les gens, à cause des dangers auxquels ils étaient de plus en plus exposés (Expéditions et transports maritimes, développement de l'industrie,...) étaient enclins à se faire assurer ou à assurer leurs entreprises. Certes la première compagnie d'assurances n'aura duré que quelques années, remplacée par deux autres de 1786 dont les opérations, à leur tour, ne prirent pas une dimension considérable. Mais le coup d'envoi était donné et dans les années qui suivirent on assista à des formes balbutiantes d'assurances qui étaient soit des caisses de secours mutuel, soit des assurances liées au transport, soit encore des assurances sur la vie, celles-ci restant soumises à l'autorisation et à la surveillance du gouvernement. Cependant, était-il normal et vraiment nécessaire que le gouvernement contrôla les assurances.' Il ne fait pas de doute que l'époque correspondant à "la naissance du contrôle"

était une époque dominée par la truandose et le vandalisme, une époque où des propriétaires étaient plongés dans la crainte de se voir ravir leurs biens ou de les voir détruits, ou encore de se voir eux-mêmes kidnappés. La société Française, capitaliste, voulait avoir de plus en plus de biens et parallèlement, de plus en plus de sécurité. Cette sécurité, les Français la trouvèrent dans les compagnies d'assurances, par l'épargne. Compte-tenu de la taille des entreprises auxquelles ils avaient confié leurs risques et de l'importance des sommes épargnées, il était tout à fait normal, pour éviter que les assureurs - qui parfois étaient malhonnêtes - ne fissent une mauvaise gestion de la mutualité dont ils avaient la gérance, qu'une action fut entreprise dans ce sens. Cette action ou contrôle était du domaine de l'Etat qui se souciait aussi bien de la sécurité et du bien-être de ses citoyens que de la santé de ses finances, l'apport des entreprises d'assurances aux finances publiques étant très important. Important aussi mais du point de vue du temps est le chemin suivi par les Français et leur industrie des assurances dont le bon fonctionnement était dû, pour une large part, au regard inquisiteur du gouvernement effectuant sur celles-ci un contrôle périodique. Mais l'histoire du contrôle en France est liée aux bouleversements dont la France a été sujette.

2 - L'EVOLUTION HISTORIQUE DU CONTROLE

La Complexité de cette histoire est liée, de près ou de loin, aux mouvements intervenus en France, le vieux pays ayant supporté, pendant longtemps, un rythme accéléré de révolutions et de changements de régimes; ces changements n'altérèrent pas le bon fonctionnement des assurances. Bien au contraire. Le sort de l'assurance fut heureusement préservé, les révolutions politiques, technologiques et industrielles ayant favorisé son essor. De plus, l'expérience des hommes de l'assurance, favorisée par le changement de mentalité des Français va permettre à la longue, une collaboration étroite des penseurs de l'assurance soucieux du devenir de leur jeune industrie et d'aboutir ainsi à l'établissement d'une Charte fondamentale, la première en son genre et la plus complète, qui est le Décret-Loi du 14 Juin 1938.

.../...

Le souci de préserver les assurés et bénéficiaires de contrats d'une part et d'autre part de préserver l'épargne publique a entraîné l'institution d'une administration de contrôle. L'exercice de ce contrôle n'avait pas toujours été effectué de façon uniforme ; en effet, d'une assurance à une autre et parfois d'une région à une autre, l'existence des textes disparates ne pouvait permettre un contrôle uniforme au niveau national. Cette situation a dû persister malgré les changements intervenus au sein des assurances, changements relatifs à la promotion de cette industrie, et ce jusqu'à une date assez récente.

Sans tenir compte de la sporadicité des mesures prises dans les différentes branches d'assurance durant la période s'étendant du XVIII^e siècle au milieu du XIX^e siècle, notons qu'un certain nombre de lois et arrêtés a permis de constater une nette évolution et une solidification du secteur de l'assurance. L'un des premiers décrets les plus importants est le décret impérial du 22 Janvier 1868 portant règlement d'administration publique pour la constitution des sociétés d'assurances qui avait prévu un certain nombre de règles essentielles reprises et précisées depuis lors (1). Puis il y a la loi du 9 Avril 1898 sur la réparation des accidents du travail : C'est le début d'un contrôle en forme de branche alors exercé par le Ministre du travail. Quelques années plus tard, ce contrôle va s'étendre de façon progressive aux autres branches et se faire en application des lois dont voici les plus importantes :

En 1905 le régime de l'autorisation est remplacé par celui de l'enregistrement de l'entreprise. La surveillance de l'Etat qui était jusque-là illusoire se transforme en un contrôle rigoureux des opérations. Une loi du 17 Mars 1905 réglementant les assurances sur la vie fut adoptée et ses principales dispositions reprises par le décret-loi du 14 juin 1938, alors qu'en 1907 la loi du 19 Décembre réglementait les opérations de Capitalisation et celle du 3 Juillet 1913 réglementait le contrôle des opérations d'épargne. Tandis que les lois sur l'assurance natalité nuptialité et sur les achats d'immeubles à charge de rentes viagères étaient prises respectivement le 26 Mai 1921 et le 20 Février 1922, il a fallu attendre le 8 Août 1935 pour qu'un décret-loi apparaisse, réglementant le contrôle des assurances automobiles. Ainsi, durant la deuxième moitié du XIX^e et le premier quart du XX^e siècle, de nombreuses entreprises sont créées, des ordonnances approuvant leurs statuts, des articles de ces ordonnances posant toujours le principe d'un contrôle administratif justifié par la protection de l'ordre public et par celle des assurés.

.../...

C'est d'ailleurs au cours de cette période qu'apparaissent les assurances des risques divers ; et bien qu'à leur apparition les pouvoirs publics se sont préoccupés de régler par un contrôle rigoureux les rapports entre ces assurances et l'Etat, il est impossible de préciser comment étaient régis les rapports entre assureurs et assurés comme ils le sont par les textes de la Loi du 13 Juillet 1930. Sans vouloir sortir du sujet, notons que contrairement aux assurances sur la vie, toutes les autres - inclusion faite des assurances des risques divers - ne restèrent pas soumises à l'autorisation administrative. Notons également que déjà en 1867, la loi ne permettait au gouvernement que d'imposer des règles de fondation. D'ailleurs, " le décret du 8^é Mars 1922 obligea les entreprises à incorporer, lors de leurs fondations, des règles de gestion dans leurs statuts. Cette mesure n'obligeait pas l'Etat à effectuer un contrôle des entreprises quant à leurs règles de gestion, le décret précité n'ayant prévu ni sanction judiciaire ni sanction administrative. Et c'est comme pour palier à ce manque que la législation a rapidement évolué pour aboutir à la Loi du 13 Juillet 1930 qui codifie les règles applicables à tous les contrats d'assurance et précise les rapports entre assureurs et assurés, protégeant par là-même les assurés et les tiers.

L'institution en 1935 du contrôle des opérations d'assurance pour la branche automobile s'explique par la très mauvaise situation financière dans laquelle se trouvaient les entreprises assurant les risques automobiles : insolvabilité, faillites, etc, étaient fréquemment enregistrées. Le Décret-Loi d'Août 1937 assujettit toutes les entreprises d'assurances des risques - divers à un régime de surveillance sanctionnée.

.../...

A partir de ce contrôle il va être possible non seulement de déceler les entreprises dont la situation serait assez compromise - exposant ainsi les assurés au risque d'être garanti par un assureur insolvable - mais aussi de mettre un terme aux opérations de ladite société par la liquidation ou le retrait d'agrément (le régime d'agrément ayant remplacé celui de l'enregistrement du 17 Mars 1905). Par ailleurs, l'extension du régime d'agrément préalable à toutes les branches d'assurance vie et risque divers ainsi que l'extension du contrôle préventif systématique a permis d'empêcher la naissance des abus d'avant 1937.

Comme nous pouvons le remarquer, l'application des textes disparates présentait l'inconvénient d'une divergence de points de vue, surtout lorsqu'il s'agissait des sociétés pratiquant plusieurs catégories d'assurances. Et la fusion de tous ces textes en un texte unique - le Décret organique - qui porte le principe d'un contrôle identique pour toutes les sociétés d'assurance va ainsi étendre le contrôle aux branches qui n'étaient pas, jusqu'alors, soumises à une législation spéciale. C'est cette législation spéciale qui constitue le Décret-Loi du 14 Juin 1938, sous bassement d'un imposant édifice législatif en matière de contrôle et point de départ d'une période que nous pouvons qualifier de décisive à cause de son impact tout aussi bien sur le Droit Français des Assurances que sur les Droits nationaux d'assurance des pays francophones. Le Décret-Loi définit non plus les rapports entre assurés et assureurs mais entre l'Etat et les Assurances, celles-ci étant les dépositaires d'une épargne dont elles sont tenues de garantir l'intégrité.

3. LA PERIODE DECISIVE

C'est la période comprise entre 1938, date de l'organisation de l'industrie des assurances et du contrôle de l'Etat, et 1960,

.../...

date d'accession du Gabon à l'indépendance. Cette période est en effet décisive pour trois raisons : d'abord elle marque le point de départ d'une législation moderne et de l'unification des règles et méthodes de contrôle. Elle marque ensuite la fin du régime colonial et l'éclatement du marché communautaire de l'assurance ce qui marque enfin le point de départ du marché gabonais de l'assurance.

La Charte fondamentale que constitue le Décret-Loi du 14 Juin 1938 et que complètent le décret du 30 Décembre de la même année aussi bien qu'une importante série d'autres décrets, lois et arrêtés ultérieurs, constitue en effet le point de départ d'une législation moderne. Le caractère moderne de cette législation s'explique par le souci des rédacteurs des différents décrets, lois et arrêtés, d'adapter les règles anciennes aux situations nouvelles et de créer des règles nouvelles pour des domaines nouveaux (Pollution, Risques Atomiques) nés de l'industrialisation de plus en plus poussée et aussi de l'expérience et de la curiosité des hommes. L'unification des règles et méthodes de contrôle qui se justifie par le besoin d'éviter les textes qui se contredisent ou le désir de mettre un terme aux abus de certains assureurs revêt un caractère universel, parce qu'un nombre élevé de pays s'en inspirent. Le problème de contrôle soulève trois questions fondamentales :

a) Pourquoi s'exerce le contrôle ? L'Article premier du Décret Loi répond que ((le contrôle de l'Etat s'exerce dans l'intérêt des assurés, souscripteurs et bénéficiaires de contrats d'assurance et de capitalisation))). Et nous pouvons ajouter qu'ils ~~de~~effectue aussi dans l'intérêt de l'économie du pays. Ce contrôle technique s'occupe principalement de la solvabilité des entreprises, de la conformité des contrats à la réglementation en vigueur et de la productivité ou rendement des entreprises.

.../...

b) Sur qui s'exerce le Contrôle ? le même article 1er prévoit six sortes de sociétés :

- 1- Sociétés d'assurance sur la vie
- 2- Sociétés d'assurance natalité nuptialité
- 3- Sociétés de capitalisation
- 4- Sociétés ayant pour objet l'achat d'immeubles à charge de rente Viagères.
- 5- Sociétés d'Assurance de toute nature, à l'exception des sociétés ayant pour objet unique la Réassurance.
- 6- Sociétés d'épargne.

c) Comment s'exerce le contrôle ? Cette question nous amène à dire comment l'Etat intervient-il effectivement. Il existe deux types de contrôles : le contrôle sur place, effectué au siège de la société ou dans les agences par des fonctionnaires de la Direction des Assurances chargés de vérifier sur place les opérations effectuées par les sociétés, de constater les infractions "par des procès-verbaux et de proposer au Ministre des Finances toutes les mesures individuelles (agrément, extension des opérations, redressements...) ou générales (projet de réglementation) que leur suggère leur expérience de contrôle des sociétés. Le contrôle sur pièces intéresse notamment l'agrément des sociétés les documents destinés à être présentés au public (Polices, Tarifs, etc, ainsi que les statuts de la société), les transferts et dissolutions, les garanties de moralité et de compétence technique exigées des assureurs.

Les modifications et autres abrogations survenues au cours de cette évolution telle l'abrogation de certains textes antérieurs qui a donné naissance à une nouvelle réglementation datée du 16 Juillet 1976 (la Codification) ne modifie en rien le caractère moderne de la Charte de 1938. A propos de cette réglementation nous remarquons que lorsqu'intervient la codification (2) le Gabon a seize ans d'indépendance politique. Un marché d'Assurance a vu le jour

et se développe tant bien que mal. Mais le Gabon doit d'abord se faire sa propre législation pour son propre marché.

(B) LE GABON JUSQU' A LA LOI - CADRE

Lorsqu'intervenait la Loi-Cadre de Gaston DEFFERE au sujet de l'autonomie des pays Africains en 1956, l'actuelle République Gabonaise alors Territoire d'Outre-Mer appartenait, comme nombre de ses pairs, au vaste marché Français des Assurances. A cette époque les sociétés d'assurance étaient régies par une réglementation unique puisque la France et ses anciennes colonies formaient un marché intégré de l'Assurance. A cet effet Quatre remarques importantes méritent d'être faites;

1. Les sociétés d'assurance étaient établies conformément aux règles du Droit Français et appliquaient les mêmes conditions d'assurance.

2. Les Portefeuilles des sociétés faisaient l'objet d'une gestion centralisée, les Agences métropolitaines et d'Outre-Mer travaillant dans des conditions à peu près identiques et s'articulant de la même façon dans l'ensemble du réseau production.

3. Les engagements des sociétés étaient regroupés au siège social et donnaient lieu à une représentation globale.

4. Enfin les sociétés avaient l'obligation de tenir, de façon identique, la comptabilité de leurs opérations. Ces quatre remarques signifient en d'autres termes que le marché de l'Assurance de l'ensemble de la Communauté Française était un marché intégré et cela que ce soit du point de vue juridique, technique ou commercial; et à cause de cette situation les sociétés d'assurance faisaient l'objet d'un contrôle centralisé exercé à partir de Paris. Cela signifie par ailleurs que nonobstant l'existence sur le Territoire Gabonais d'un grand nombre d'établissements et organismes d'assurance, la grande majorité des Gabonais était à peine touchée, l'Assurance n'intéressant que ceux qui étaient financièrement les plus forts, ou encore propriétaires. Cette situation va peut être changer avec l'accession du Gabon à la souveraineté internationale. Changement pas très plausible en matière de contrôle mais significatif tout de même du point de vue du marché, car il n'est point besoin de mentionner l'importance et donc le concours de l'Assurance dans l'économie d'un pays et surtout d'un pays en pleine expansion économique.

CHAPITRE II LA POST - INDEPENDANCE

L'accession à l'Indépendance des Etats de la Communauté va entraîner un morcellement du marché de l'assurance jusqu'alors unifié. Les jeunes Etats devenus indépendants et donc compétents pour légiférer ne vont pas tarder de mettre sur pied des textes réglementaires divergeants. Cette prolifération allait donc démenteler la structure du marché dont le cloisonnement rendait le contrôle difficile et ne permettait pas de connaître la situation financière des sociétés et juger par conséquent de leur solvabilité. Autrement dit, les Africains sont arrivés à la situation qu'a connue la France d'avant 1938, bien que'elle ne soit vraiment pas la même. Cependant la clairvoyance des autorités Africaines des premières années de l'Indépendance, conscients de l'impact de l'assurance dans l'économie d'un pays ont cherché à éviter à tout prix le démentellement du marché unifié. Pour ce faire, les Etats Africains et Malgache réunis à Paris le 27 Juillet 1962 avaient décidé la conclusion d'un accord de coopération en matière de contrôle des entreprises et opérations d'assurance dont l'objet est "d'harmoniser les dispositions législatives et réglementaires concernant les opérations et organismes d'assurances et notamment à prendre, dans le cadre de la souveraineté nationale des Etats, les mesures nécessaires pour appliquer les règles générales communes formulées par ladite convention⁽¹⁾. S'agissant plus particulièrement du Gabon, pays membre de cette convention, les autorités gouvernementales des années 60 s'étaient d'abord attelées à l'établissement d'un vaste programme de développement économique qui a entraîné, quelques années après, un essor prodigieux de l'économie Gabonaise dont les conséquences se manifestent dans le développement sans cesse croissant des assurances. Face à cette croissance de l'assurance, la nécessité d'une autorité de tutelle de plus en plus structurée et d'un personnel compétent chargé du contrôle de ces Assurances s'est toujours imposé et les autorités compétentes ont presque toujours répondu favorablement à ces exigences.

(A) Le Besoin d'un Contrôle des Assurances

En 1960 la population du GABON était de 600.000 habitants et un nombre important de sociétés d'Assurances y opéraient, 43 au total parmi lesquelles 29 étaient Françaises et dix Britanniques. Mais on note que plus la population augmente, plus l'économie se développe et plus le nombre de compagnies d'assurance diminue soit des suites de perte d'agrément, soit des suites de concentrations d'entreprises. Il faut rappeler que le contrôle effectif de ces sociétés est alors assuré par la France, aucune disposition légale n'ayant encore réglementé ce domaine. Plusieurs facteurs entretenèrent cependant cette réglementation:

1. Le Facteur Population et la Poussée Economique

Il n'est plus besoin de démontrer l'importance de la population dans le développement économique d'un pays. La croissance de la population

Gabnaise est favorisée non seulement par les progrès de la science médicale qui contribue à une forte natalité et à une baisse relative de la mortalité mais aussi par le fait des mouvements géographiques des populations qui font du GABON un pays d'immigration. Il est donc clair que les trois éléments - natalité croissante, baisse de la mortalité et fort taux d'immigration - constituent un stimulant au développement économique du GABON. Ainsi, parallèlement aux autres secteurs de l'économie tels les mines, l'industrie, les banques, etc qui font de plus en plus appel à une main-d'oeuvre nombreuse, le secteur des Assurances se développe et l'on assiste à l'organisation d'un embryon de service de contrôle. En 1960 plusieurs catégories d'Assurances étaient déjà pratiquées

- Vie et Capitalisation
- Accidents du Travail
- Automobile
- Incendie
- Maritime et Transports
- Risques Divers.

Mais le montant des primes émises par l'ensemble des sociétés est très faible: 328.697.800 FCFA. Par branche, les accidents du travail ont le taux le plus fort, 43,35% pour 142.475.034 francs de primes émises alors que l'Automobile qui la seconde n'a que 26,88% pour 88.338.256 FCFA de primes. Cette faiblesse du secteur de l'Assurance, comme tous les secteurs de la vie économique de l'époque est la conséquence directe du faible taux de population. Mais avec le premier plan quinquennal dont la mise en oeuvre va entraîner des changements à tous les niveaux surtout avec l'augmentation de la population active, on assiste à une augmentation progressive du total des primes émises, à une réduction relative des sociétés - beaucoup d'entre elles ne présentant plus de garanties nécessaires - et surtout à la naissance d'une autorité Gabonaise de contrôle.

2. La Naissance d'une Autorité de Contrôle

Au Gabon, l'Autorité de Tutelle en Assurances que l'on appelle communément Direction des Assurances est un département du Ministère des Finances. C'est une émanation des pouvoirs publics et plus précisément du Gouvernement de la République qui, tenant compte d'une part de ce que l'Assurance représente une branche d'activité de la plus grande utilité aussi bien sur le plan social que sur le plan financier (c'est une source d'emplois, de sécurité pour les biens et les personnes, de ressources pour l'Etat), et d'autre part de l'importance des sommes versées par les assurés à leurs assureurs, et tenant compte enfin de la taille des sociétés qui se créent ou qui s'associent en une seule

2/ et même entreprise, l'Etat a pensé qu'il ne pouvait admettre que des particuliers spéculent librement de si grandes sommes, surtout que cet argent n'est pas leur bien propre mais la propriété des preneurs de contrats. L'Etat doit donc intervenir pour réglementer les opérations et en contrôler l'exécution. Ceci laisse entendre que le contrôle de l'Etat sur les organismes et opérations d'assurances s'effectue dans le même esprit que celui de l'article 1er du décret-Loi du 14 Juin 1938, pour le compte des souscripteurs et bénéficiaires de contrats. Ce rôle de contrôle a été dévolu au Ministère de l'Economie et des Finances.

Ainsi avant la promulgation de la Loi 10/62 du 22 Mai 1962 réglementant les organismes et opérations d'Assurances au Gabon, le décret n°270 du 8 Décembre 1961 créait, en son article 3, un Bureau des Assurances et des Banques chargé du contrôle de ces organismes. C'est ce Bureau qui, tout en demeurant rattaché à la Direction des Finances et du Budget avec un personnel très réduit, a procédé audit contrôle jusqu'au 16 Juillet 1969 quand le décret Présidentiel n°00583/PR l'érigea en Direction de Contrôle des Compagnies d'Assurances et des Banques, répondant ainsi aux besoins de développement du pays. En effet à cette date, les besoins en assurance s'étaient accru par rapport à ceux des débuts. Ceci s'explique par la croissance du parc automobile et autres engins terrestres à moteurs (notamment ceux employés dans les domaines forestiers et agricoles), par l'augmentation du nombre de bateaux et navires de transport maritime, par l'accroissement du nombre d'usines, du nombre d'accidents du travail dû au nombre de plus en plus important de travailleurs, etc... Cela pourrait également s'expliquer par l'application de la Loi 17/62 du 6 Juin 1962 instituant une obligation d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur, à l'exception de ceux de l'Etat, celui-ci restant son propre assureur. La loi sur l'obligation d'assurance d'armes à feu participe aussi à la croissance de l'Assurance.

Quoi qu'il en soit, le service de contrôle dont les objectifs et les attributions se confondent avec ceux de l'actuelle Direction du contrôle fut remplacé à partir de 1974 par la Direction des Assurances chargée du contrôle des sociétés et organismes d'assurances. Nous remarquons qu'à partir de cette date le contrôle des Banques est désormais effectué par la Direction des Institutions Financières. Toutefois, la Direction des Assurances reste rattachée au Ministère de l'Economie et des Finances directement et non plus à la Direction des Finances. Une Direction des Assurances était donc née, jouant le rôle d'intermédiaire entre l'Etat et les sociétés d'assurance d'une part et d'autre part le rôle de conseiller, de contrôleur et même de stimulant des sociétés d'assurances.

3. FONCTIONNEMENT DE L'AUTORITE DE TUTELLE

721 C'est une institution qui bénéficie de l'autonomie administrative, une autonomie acquise après son érection en Direction et l'abandon du contrôle des Banques. Ainsi l'Autorité de Tutelle- la Direction des Assurances - est responsable de l'organisation administrative de son département et de la gestion du matériel qui lui est affecté ou qu'elle a acquis. Du point de vue financier, elle dépend entièrement du service financier de son Ministère de tutelle.

ORGANISATION:

a) Le Directeur: C'est souvent un Administrateur Civil qui porte le titre de Commissaire du Gouvernement, Directeur des Assurances. Nommé en conseil des Ministres, il dirige une équipe de fonctionnaires comprenant des Administrateurs Civils et Adjoints Administratifs qui composent les différents services de son administration.

b) Le Directeur Adjoint des Assurances: il est chargé du Personnel, de sa formation, et du matériel.

c) Le Chef du Service sinistres et du Contentieux: Avec ses agents il reçoit et étudie les déclarations d'accidents, procède aux recours ou fait des propositions appelés projets d'indemnisation des victimes d'accidents; ces projets sont adressés au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances; il exige la contre-expertise avant toute décision d'indemnisation, s'occupe de l'établissement et de la distribution des Cartes Vertes Nationales(2). Tout ce travail est toujours soumis à l'approbation du Directeur.

d) Le Service du Contrôle: il ne fonctionne pas normalement, du moins sur le plan national: le manque de personnel nombreux et qualifié constitue un obstacle au bon déroulement de ce service, ce qui embarrasse tous les responsables qui se sont succédés à la tête de cette Autorité de Tutelle et qui, il faut l'avouer, ont toujours insisté sur la nécessité de la formation des cadres valables. Pour l'heure, un seul cadre récemment sorti de l'Institut International des Assurances de YAOUNDE s'occupe de ce service qu'il dirige et s'efforce de faire marcher. Mais comme nous le verrons, le contrôle effectif

des entreprises, notamment le contrôle sur place, n'a lieu qu'avec le concours des Commissaires Contrôleurs Français. En d'autres termes le contrôle par les Gabonais ne se limite qu'au contrôle sur pièces. En dehors de ces personnes qui ont reçu plus ou moins une formation en assurance, on trouve également:

e) Les Secrétaires dactylographes: Elles sont toutes au service de la Direction des Assurances.

f) Le Planton: Il joue aussi le rôle de machiniste et d'archiviste en plus de celui de l'enregistrement et de la transmission du courrier.

g) Le Chauffeur

h) La ménagère.

GESTION:

La Direction des Assurances ne gère pas les fonds qui lui sont versés au titre de la participation, par les Sociétés, aux Frais de contrôle ou au titre des inscriptions budgétaires, ou encore des sommes résultant des recours exercés contre les Sociétés dont les assurés sont reconnus coupables d'accidents. Ces fonds vont directement au Trésor public et il appartient au Directeur des Assurances de demander une augmentation du Budget quand la situation l'exige. En effet très souvent, les montants qui lui sont alloués ne correspondent pas à ceux portés au Budget(3), malgré les taux élevés de participation des Sociétés au contrôle. Quoi qu'il en soit, il faut reconnaître que l'assurance des véhicules administratifs ne fait pas l'objet de souscription au sens technique du terme; cela implique qu'il n'y a pas de Primes et que par conséquent l'inversion du cycle économique qui caractérise l'Assurance n'existe pas. Alors faut-il vraiment parler d'assurance dans ce cas précis? Etant donné la certitude qu'ont les TIERS-~~es~~ d'être indemnisés en cas d'accident, et dans la mesure où les véhicules administratifs endommagés peuvent être réparés aux frais de l'Etat, nous pouvons affirmer qu'il s'agit bien d'Assurance, mais de l'Assurance sous une autre forme.

(B) LE RÔLE DE L'AUTORITE DE TUTELLE

Nous avons essayé d'expliquer le titre de ce mémoire dans l'intro-

duction et nous englobions dans "Autorité de Tutelle" toute autorité en Assurance, quelle qu'elle soit, qui a joué le rôle d'organe supérieur et de contrôle des organismes et opérations d'assurances. Et comme il est mentionné plus haut, le Bureau, le Service ou la Direction ne se différencie que par l'appellation, celle-ci changeant au fur et à mesure que l'Autorité prend de l'importance. Peu importe donc l'appellation; les objectifs et les attributions sont restés les mêmes, à quelque exception près.

1. O B J E C T I F S E T A T T R I B U T I O N S

a) Les Objectifs:

Les objectifs de l'Autorité de Tutelle peuvent être de trois ordres(4): - La protection des assurés: Le contrôle périodique exercé sur les sociétés oblige celles-ci à se contrôler suffisamment et à avoir des garanties financières suffisantes qui leur évite la faillite ou le retrait d'agrément.

- L'intégration de l'assurance dans le système économique général: les différents domaines dans lesquels s'exerce le contrôle, à savoir domaines juridique, financier, technique, comptable et économique doivent permettre de prouver l'apport très important de l'assurance à l'économie nationale et donc faire partie intégrante des agrégats de l'économie du pays.

- L'orientation du Marché: Très d'union entre l'Etat et les organismes privés d'assurances, l'Autorité de Tutelle doit pouvoir servir de conseiller à ces derniers, les aidant dans le choix des réassureurs par exemple, dans l'orientation de leur marché en fonction de la politique économique nationale, elle doit encourager la production et l'épargne et leur faire prendre conscience de ce que l'Etat attend d'eux.

b) Les attributions:

Les attributions dévolues à l'Autorité de Tutelle sont nombreuses; elles nécessitent un personnel à la fois nombreux et qualifié pour l'accomplissement des diverses tâches qui exigent une organisation bien structurée. L'Autorité de Tutelle est en loccurence chargée;

- D'exercer le contrôle de l'Etat sur les opérations et organismes d'Assurances de toutes sortes et de Capitalisation. Ce contrôle peut soit être

un contrôle technique de solvabilité soit un contrôle juridique. Le contrôle technique de solvabilité s'effectue de deux manières: sur place ou sur pièce.

Le contrôle sur place: I Il s'effectue par un corps de contrôleurs appelés en France ^{et au Gabon} "COMMISSAIRES CONTROLEURS DES ASSURANCES" dont le rôle est d'examiner l'ensemble de la comptabilité des entreprises auprès desquelles ils ont été accrédités(5). Ils ont alors le devoir d'établir des rapports sur la conformité ou la non conformité de leur fonctionnement à la réglementation en vigueur, d'établir un rapport sur la solidité financière desdites entreprises. Tous les rapports sont en suite soumis au Directeur du Contrôle qui doit en faire mention au Ministre de l'Economie et des Finances à qui il peut proposer des décisions opposables aux sociétés qui auront été mises en cause. Le contrôle sur place se fait dans les locaux abritant l'entreprise, au siège ou à la Direction.

Le contrôle sur Pièces: S'effectue par le même personnel et concerne l'agrément des entreprises, les conditions d'assurances(6), le transfert de portefeuilles, la liquidation des sociétés défaillantes. Notons que le contrôle sur pièces s'intéresse plus particulièrement aux règles relatives aux provisions Techniques et aux placements des sociétés. Ces contrôleurs peuvent exiger des professionnels d'assurance et des producteurs d'assurances des garanties d'honorabilité, de moralité et de compétence technique. Enfin précisons le concours de la France en matière de contrôle rentre dans le cadre des conventions d'aide, de coopération et d'assistance technique passées entre les deux pays. Hormis ce cadre, le concours de la France se comprend de deux manières:

- Certaines des sociétés y opérant ont leur siège ou établissement principal en France.

- Le contrôle Français d'assurance dispose d'un personnel dont la compétence est remarquable en matière de contrôle d'assurances, et la participation des Gabonais à ce contrôle de solvabilité des sociétés consiste à les initier aux méthodes Françaises de contrôle ou à les approfondir.

* L'Autorité de Tutelle est chargée d'élaborer la réglementation des assurances et d'en surveiller l'application. Il s'agit précisément du contrôle juridique ou de la conformité des sociétés et notamment la conformité de leurs

décisions aux conditions générales, particulières et autres textes en vigueur. S'agissant de la réglementation des Assurances proprement dite, elle est contenue dans le texte de la Loi 10/62 du 22 Mai 1962(6) qui rendait exécutoire le projet du texte sur la réglementation des Assurances soumis et adopté en 1961 par le Conseil des Ministres.

* Elle a aussi la charge d'examiner les dossiers d'agrément présentés par les compagnies d'Assurances désirant opérer en République Gabonaise. L'agrément peut être considéré comme l'acte de naissance de la société car il lui reconnaît une existence juridique, la société ou entreprise bien que constituée ne pouvant fonctionner avant d'avoir été agréée par le ministre des Finances, et ce quelle que soit la nationalité de la société demanderesse et qu'il s'agisse d'une société nouvelle ou ancienne procédant à l'extension de ses activités. Cet agrément peut être refusé ou, s'il a été accordé, être retiré soit pour défaut de garantie financière lui permettant de remplir ses engagements, soit parce que la société ne fonctionne pas conformément à ses Statuts.

* Enfin l'Autorité de Tutelle a la charge de l'assurance des véhicules administratifs, conformément au décret du 1^{er} Janvier 1978. La Loi n° 17/62 du 6 Juin 1962 qui instituait une obligation d'assurance en matière de circulation des véhicules terrestres à moteur (en France elle fut mise en application à partir du 1^{er} Avril 1959 par le décret du 7 Janvier 1959(7) faisait exception de tous les véhicules administratifs, l'Etat étant considéré comme son propre assureur, et ses véhicules devant continuer de circuler, comme par le passé, sans attestation d'assurance. Les accidents causés par les conducteurs des véhicules automobiles sont les plus nombreux et presque les plus graves: ils sont coûteux tant en dommages Matériels qu'en dommages corporels. C'est de cette situation que résulte l'institution, dans un premier temps, de l'obligation d'assurance des véhicules terrestres à moteur à l'exclusion de ceux de l'Etat, et dans un deuxième temps, eu égard à l'acroissement du nombre d'accidents de la circulation et de la croissance du parc automobile, de l'institution d'une assurance des véhicules administratifs. Avant cette date, certaines administrations assuraient leurs véhicules auprès des sociétés privées.

Mais cette pratique posait d'énormes problèmes de finances à l'époque. Les préposés étaient dans la majorité des cas, reconnus auteurs d'accidents et se voyaient attribués la plus grande part de responsabilité. L'Etat a dû procéder à l'indemnisation de toutes les victimes. Aussi, en utilisant ses propres véhicules, l'Etat a voulu réduire les dépenses afférentes dont ses préposés étaient les auteurs. L'assurance des véhicules administratifs est donc exercée par la Direction des Assurances au sein de laquelle le service du contentieux est l'un sinon le plus actif.

c) L'ASSURANCE ADMINISTRATIVE

L'étude de l'Assurance administrative nous amène à parler des administrations faisant l'objet de ladite assurance, la pratique de cette assurance à proprement parler et enfin de la composition du parc auto actuel.

Toutes les Administrations publiques (civiles et militaires) devraient normalement être assurées par les soins de la Direction des Assurances.

Les administrations civiles comprennent les départements de tous les Ministères et Secrétariats d'Etat, tous les départements de la Primature et de la Vice-Primature, ceux de la Présidence de la République (auxquels on affilie quoique sous immatriculation normale les véhicules privés du Chef de l'Etat et de sa famille (8), les différentes Assemblées et Cours, les Mairies, la Maison du Parti.

Les administrations militaires englobent toutes les forces de sécurité: Forces terrestres et Navales, Forces Aériennes Gabonaises, Gendarmerie Nationale, Garde Présidentielle, Forces de Police Nationales, le Bataillon des Sapeurs Pompiers (incorporé récemment dans les Forces de Sécurité). Civiles ou militaires, les préposés des différentes administrations engagent automatiquement la responsabilité de l'Etat dès lors que la leur est engagée (9). La question se pose cependant de savoir comment se pratique l'assurance administrative.

Par application du décret Présidentiel du 1^{er} Janvier 1978, il avait été demandé aux administrations précitées de communiquer à la Direction des Assurances la liste nominative de leurs véhicules (10); elles devaient préciser la marque du véhicule, le n° d'immatriculation, la puissance administrative.

ou fiscale(11);elles devaient également joindre la carte grise mais la date de mise en circulation n'était pas exigée(12). Les pièces ainsi exigées permettent au service sinistres et du contentieux l'établissement des C.V.N. ou Cartes Vertes Nationales qui sont l'équivalent de l'attestation d'assurance délivrée par le service production d'une société privée d'assurance.De forme rectangulaire et de couleur verte, ces cartes ne sont renouvelables qu'en cas de perte. Il est demandé à l'intéressé de fournir les mêmes renseignements que ceux demandés lors de l'établissement de la première C.V.N.en indiquant le numéro de l'ancienne carte. Dans l'ensemble, la carte grise semble la plus exigée car elle permet d'éviter les fraudes de certains préposés qui, très souvent ont voulu se faire faire des C.V.N.pour leurs véhicules propres.La présentation de la carte grise permet en effet à l'agent qui établit les C.V.N. de ne pouvoir se tromper ni de marque, ni de puissance, ni de l'immatriculation qui permet aux agents chargés du contrôle de la circulation de reconnaître le véhicule administratif du véhicule du particulier: les véhicules administratifs sont immatriculés en jaune sur fond noir tandis que les véhicules particuliers^{le}sont en noir sur fond jaune. La difficulté de la distinction des véhicules ne se pose que pour des véhicules de l'administration centrale, ceux des Forces de sécurité comportant pour chaque corps une immatriculation particulière qui est la même pour tous les véhicules de ce corps .

L'examen des dossiers fournis lors de l'établissement des C.V.N. donne l'occasion au service compétent de la Direction du Contrôle des Assurances de savoir, à un moment donné de l'année,le nombre de véhicules mis à la disposition de telle administration et permet aux agents de la sécurité routière et du contrôle de la circulation de mettre la main sur les personnes qui ne se conforment pas à l'obligation d'assurance.

Un an après l'entrée en vigueur du décret instituant l'assurances des véhicules administratifs , la Direction des Assurances est satisfaite de constater qu'elle n'a plus besoin de faire appel aux administrations publiques pour assurer leurs véhicules. Toute administration qui acquiert un véhicule neuf adresse à la Direction des Assurances une simple demande écrite par laquelle elle sollicite l'établissement d'une ou plusieurs Cartes Vertes Nationales.

Une habitude commence de s'instaurer, celle qui consiste en l'enregistrement des administrations intéressées, d'une liste de tous les véhicules mis à leur disposition par l'Etat, et ce en début d'exercice. Des renseignements sont donnés quant à ce qui concerne la perte d'anciennes cartes vertes. Précisons que celles-ci portent la signature et le sceau du Directeur des Assurances.

Le problème posé par le ~~non~~ renouvellement de la Carte Verte Nationale réside dans la difficulté, en cas de recensement, de savoir la quantité de véhicules mis hors d'usage au cours de l'exercice précédent, et par conséquent de pouvoir donner avec précision la population du parc auto administratif à un moment quelconque de l'année. Il serait donc parfaitement souhaitable que la validité de la CVN soit annuelle et donc renouvelable, malgré les problèmes - mineurs d'ailleurs - que cela poserait aux responsables de matériel des différentes administrations. Si l'établissement des C.V.N. ne pose pas de problèmes pratiques, des difficultés notamment d'ordre financières apparaissent dès lors qu'il s'agit du règlement des Sinistres.

LE CONTENTIEUX AUTOMOBILE

La pratique de l'assurance par un Ministère des Finances et précisée par la Direction des Assurances est une innovation et un point marquant de l'évolution de l'Autorité de Tutelle en Assurances dans mon pays. Un service des sinistres et du contentieux automobile mis en place à cet effet fonctionne normalement, avec à sa tête un Administrateur Civil. Comme dans tout service et particulièrement tout service à ses débuts, un enthousiasme au travail caractérise les quatre agents du Service Contentieux malgré les quelques problèmes qui entavent la bonne marche de leurs activités: ils sont souvent confrontés à la lenteur des sociétés, , garagistes et experts dans la transmission de leurs dossiers, le retard de certains assurés dans la déclaration des sinistres qui ne sont parfois portés à la connaissance de ce service qu'à la suite d'un recours exercé par une société d'assurance. Cette lenteur entraîne beaucoup de retard quant au règlement des sinistres. Deux autres difficultés non négligeables: la première est d'ordre pratique: c'est la véhémence

avec laquelle certains préposés de l'Etat, auteurs ou victimes d'accidents demandent l'indemnisation des réparateurs de leurs véhicules quand bien même les dossiers afférents à ces sinistres ne sont pas complets. La deuxième difficulté, d'ordre matériel, ne frappe pas seulement les agents et fonctionnaires de la Direction des Assurances: l'éloignement des bureaux par rapport aux quartiers populeux permet une concentration dans le travail mais constitue un problème sérieux quant au déplacement du personnel à qui la ponctualité est toujours exigée.

PROCEDURE: Lorsque survient un accident dans lequel est impliqué un préposé de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions ou non(13), la procédure de règlement est la suivante: le préposé de l'Etat (auteur ou victime) doit faire une déclaration écrite donnant avec précision les circonstances de l'accident, les identités des véhicules en cause et de leurs conducteurs. A cette déclaration doit être jointe un constat de Police, un Procès-Verbal de Gendarmerie, un schéma indiquant la position des véhicules au moment de l'accident pour pouvoir répartir les responsabilités, et un devis de réparation du ou des véhicules en cas de dommages matériels, car la Direction des Assurances n'assure que la Responsabilité Civile des préposés de l'Etat.

REGLEMENT: Le dossier ainsi composé est gardé en instance au cas où le véhicule administratif auteur de l'accident n'aurait pas été endommagé. Il faut alors attendre que la partie adverse se manifeste. Si ayant causé l'accident le véhicule administratif est par la suite endommagé, des réparations sont faites et le montant correspondant aux frais de réparation est alloué au garagiste. Si c'est le véhicule privé qui est en faute, l'Etat procède aux réparations de son véhicule et exerce un recours contre l'assureur de la partie adverse. Dans le cas contraire, c'est la partie adverse qui l'exerce contre l'Etat. Dans tous les cas, la partie qui exerce le recours doit fournir à l'autre tous les éléments susceptibles de le convaincre des torts de son assuré. Elle doit joindre à son dossier le rapport d'expertise établi par un expert assermenté, quitte à l'autre de faire la contre expertise. Pour la Direction des Assurances c'est l'expert de l'Etat qui est dépêché au lieu où le véhicule adverse est visible; il procède à la contre-expertise et fait parvenir son

rapport à la Direction des Assurances. Celui-ci est comparé avec le rapport envoyé par la partie adverse. Si après toute enquête il est prouvé une faute du véhicule administratif, une lettre d'information est adressée au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances à laquelle est jointe un projet de décision d'indemnisation de la société subrogée dans les droits de son assuré. L'ensemble du dossier de sinistre photocopié ^{est joint à} ladite lettre. Dans l'hypothèse où c'est le véhicule privé qui est fautif, le dossier de recours adressé à l'assureur du conducteur en faute comporte une lettre indiquant l'adresse du Trésorier Payeur Général à qui devra être versé le montant de l'indemnisation. Concernant cette indemnisation deux remarques peuvent être faites: en général les sinistres sont plus rapidement réglés lorsque les recours sont exercés contre l'Etat: constitution immédiate du projet d'indemnisation (dès que le dossier est complet) suivi d'un règlement par le contrôle financier du Ministère de l'Economie et de Finances, après que la société intéressée ait envoyé sa lettre de " désistement (14). La deuxième remarque est que les recours exercés contre les sociétés par la direction des assurances demeurent souvent lettres mortes à quelques exceptions près, de sorte qu'au cours d'un exercice les indemnisations au bénéfice des sociétés sont très élevées alors que celles en provenance des sociétés sont très insignifiantes. Il convient aussi de signaler que sur dix sinistres déclarés au service sinistres de la Direction des Assurances, sept à huit sont aux torts des préposés de l'Etat; ceci explique l'importance des sommes engagées par l'Etat, même si elles sont moins importantes que celles engagées pour le compte de l'assurance de certains véhicules administratifs habituellement souscrite dans les sociétés privées. C'est pourquoi le voeu émis par la Direction du Contrôle des Assurances de faire payer les auteurs d'accidents graves le tiers ou la moitié des sommes à dépenser à cette occasion serait le bienvenu. Une décision prise dans ce sens pourrait amener les conducteurs à faire plus attention (d'où réduction du nombre d'accidents) et à ne plus reconnaître de façon abusive la responsabilité d'accidents lorsqu'ils les opposent à des conducteurs de véhicules privés. Malheureusement, cette mesure pourrait gêner le ministre à qui seraient proposées des retenues sur les salaires des conducteurs peu soucieux, compte-tenu du fait que la

majorité de ces conducteurs, civils et militaires perçoivent des salaires tels qu'il leur serait impossible de subvenir aux besoins de leurs familles étant donné le coût de la vie et les montants souvent exorbitants qui résultent de ces accidents.

Du point de vue judiciaire il est à noter que depuis l'institution de l'assurance administrative, seuls les cas d'accidents mortels de la circulation ont fait l'objet de décisions judiciaires; nous savons que l'Etat n'assure que la R.C. de ses préposés, la responsabilité pénale intéressant directement l'inculpé. Signalons aussi que l'absence d'un Fonds de Garantie automobile oblige l'Etat à prendre en charge les conséquences pécuniaires d'accidents d'automobilistes dépourvus de permis de conduire ou non titulaires ni de CVN, ni d'attestation d'assurance. Cette malheureuse situation constitue un handicap sérieux et un manque non négligeable pour les populations, certaines victimes ne pouvant jamais être indemnisées.

En ce qui concerne le parc automobile, je me limiterai à une présentation globale de ses effectifs et de sa composition. Les chiffres sont de 1979 et ont été relevés lors des préparatifs du colloque de LOME (15 au 20 Octobre 1979) sur "une Assurance automobile plus compatible avec les besoins du développement".

V.P	V.C	T.P.V.	T.P.M.	2 ROUES	Divers	Adm.	TOTAL
23.000	10.000	2.500	2.000	1.200	2800	3500	45.000

Ainsi sur une population totale de 45.000 véhicules du Parc Auto National, le parc auto administratif compte 3500 véhicules automobiles, auxquels on ajoute les " DEUX ROUES ", engins utilisés par les forces de Sécurité, soit un total de 4.700 véhicules terrestres à moteur représentant 10,44% du total.

REPARTITION: Administration Générale: 1800
Forces de Sécurité: 2900

2 . ASPECTS DU MARCHÉ GABONAIS DE L' ASSURANCE

Ce serait de la prétention que de vouloir donner une analyse exhaustive du Marché Gabonais de l'Assurance dans un document consacré à l'évolution de l'Autorité de Tutelle. S'agissant de l'étude de cette évolution, il ne me semble pas superflu de parler, même de façon superficielle, de l'évolution de ce marché. C'est en fait ce marché, résultat des activités des différentes compagnies d'assurances qui justifie l'existence de l'Autorité de tutelle. Cette brève analyse qui est un simple survol de l'évolution de ce marché portera notamment sur : - La Structure du Marché,

- La concentration du Marché,

- L'Expansion du Marché.

a) La Structure du Marché

Au moment de l'accession du Gabon à l'Indépendance les sociétés agréées exploitaient notre marché par l'intermédiaire des agences et cabinets de courtages ou encore par des maisons de commerce qui disposaient des bureaux des Assurances. Parceque ces Agences et Bureaux avaient des pouvoirs d'investissement ou de règlement des sinistres très faibles, il était de coutume de s'en remettre aux décisions des Agences, Délégations et Sièges Sociaux installés à Brazzaville, à Douala, à Dakar, à Paris ou à Londres. De ce fait il s'écoulait parfois plusieurs années pour voir intervenir les règlements des sinistres. L'exercice du contrôle restait bien entendu légalement dévolu aux autorités gouvernementales de la République Française, en attendant la mise au point d'une réglementation Gabonaise des assurances. Et c'est en raison de cette situation qu'une appréciation valable des éléments statistiques donnés par les sociétés ne pouvait être faite en dehors d'une réglementation nationale.

L'année 1962 , marquée par deux grands événements dans les Assurances Gabonaises ~~constitue~~ constitue le véritable point de départ du Marché de l'Assurance. Ces deux événements sont: la Loi 10/62 du 22 Mai 1962 régle-

mentant les organismes et opérations d'assurance au Gabon et la Convention du 27 Juillet 1962 à Paris sur l'Accord de Coopération en matière d'Assurance et portant création de la C.I.C.A. A partir de cette année un contrôle plus régulier va être effectué et un marché solide se constituer de sorte que sur les 43 sociétés qui opéraient en 1960, 38 ont opéré en 1961, 30 en 1964,...Ce chiffre est en continuelle régression : alors qu'il ^{est} de 13 sociétés en Octobre 1979, il tombera à ~~12~~ 15 sociétés(15) en Janvier 1980, le Groupe Drouot ayant annoncé son intention de céder son portefeuille à l'Omnium Gabonais d'Assurances et de Réassurance (O.G.A.R.). A partir de 1969, des transformations vont donner un nouvel aspect à la structure du marché: transformation des sous-agences des Sociétés agréées en agences générales et de ces dernières en Délégations Générales à partir de 1973. Dès le 1^{er} Janvier 1975 une société de droit national Gabonais a été agréée; il s'agit de la S.O.N.A.G.A.R., société d'économie mixte dont 60% des actions du Capital social sont détenus par l'Etat et des personnes physiques et morales Gabonais. Cette société a été constituée le 26 Décembre 1973 et est la plus importante du point de vue du portefeuille et des actions du Capital social détenues par l'Etat. Le début de l'année 1976 a été marqué par la création de trois nouvelles sociétés de droit national Gabonais qui à ce jour ont pris une importance particulière et qui, avec SONAGAR dominant le marché Gabonais des Assurances.

b) Concentration du Marché:

Le marché Gabonais de l'Assurance se caractérise par sa concentration : comme je viens de le montrer dans les pages qui précèdent et comme il apparaît dans le tableau ci-après, ce marché enregistre une diminution du nombre d'entreprises et un petit nombre d'entre elles (quatre à cinq) concentrent les plus grands chiffres d'affaires: l'analyse du tableau nous permet de voir et de dire que le nombre de sociétés a considérablement baissé (de 43 en 1960 à 13 Sociétés en 1979), que quelque soit le nombre de compagnies qui se retirent au cours d'un exercice, le montant des primes émises reste toujours en progression et que 4 à 5 sociétés ont le taux le plus élevé (plus de la moitié) des primes émises par l'ensemble des sociétés. La production est plus ou moins élevée par rapport à l'exercice précédent selon que les branches dominantes telles

l'Automobile, les Transports Maritimes ou les Accidents du travail ont été déficitaires ou non. Notons que le Risque ACCIDENT DU TRAVAIL est assuré par l'actuelle Caisse Nationale de Sécurité Sociale (C.N.S.S) autrefois appelée Caisse de Compensation et des Prestations Familiales puis Gabonaise de Prévoyance Sociale. C'est une loi du 8 Décembre 1961 qui a retiré aux sociétés d'assurance, à compter du 1^{er} Janvier 1962 l'assurance de ce risque dont elles avaient la gestion depuis le 8 Janvier 1959 suivant délibération n°1/59 dde l'Assemblée Législative du Gabon(16).

Année ANNÉES	Nbre Tot de Soc.	Total Primes émises CFA	CONCENTRATION			Augmentation par rap port exercice précédt	
			Nbre Soc.	Primes Emises		montant	%
			montant	%			
1960	43	328.697.800					
1961	38	406.090.617	5	296567977	73,03%		
1962							
1963							
1964	30	415.522.950					
1965	30	519.904.956				+104.382.006	25,12%
1966	22	632.021.490				+112.116.534	21,56%
1967	22	621.000.000				-12.021.490	
1968	18	813.729.959	4	455.560.214	56%	+193.729.959	29%
1969		867.977.500				54.147.541	
1970		1104106478				236.128.978	
1971	18	1.345.188.128	4	860.920.401	64%	241.081.650	21,83%
1972	18	1.717.732.900	5	1279460180	74%	372.544.772	21,68%

(à suivre)

1973	:	:	22913030004	:	5	:	1580999070	:	69%	:	573.570.100	:	25,03%	
1974	:	16	:	3159952917	:	5	:	2070381385	:	62%	:	868649917	:	27%
1975	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
1976	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
1977	:	13	:	9007004744	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
1978	:	13	:	9030135128	:	4	:	7809874733	:	86,48%	:	23.130.384	:	0,25%

Tableau représentant la concentration du marché(17).

c) Expansion du Marché

Eu égard à ce qui vient d'être énoncé, je peux dire sans risque de me tromper que l'expansion est à la fois rapide et et considérable; mais il connaît depuis deux ans(nous n'avons pas encore les résultats de 1979) une période de baisse non négligeable. Alors qu'on notait avec satisfaction à la fin de la période s'étendant de 1964 à 1974 que ce marché progressait au rythme de 25% par an en moyenne, ce rythme a considérablement baissé et pourrait être catastrophique au bout des dix prochaines années si les responsables Politiques, en l'occurrence le Ministre des Finances ne parvenait pas, en accord avec les assureurs, à redresser la balance en évitant que ne se perpétue la situation de 1978. En prenant pour exemple le risque automobile qui pose le plus de problèmes aux assureurs mais qui domine encore le marché malgré la montée spectaculaire de certains autres, nous constatons une nette régression du chiffre d'Affaires de l'assurance Auto par rapport à 1977 où ce chiffre avait évolué de 55% par rapport à 1976. Les tableaux ci-après le montrent clairement.

Chiffres d'Affaires de l'Assurance Auto.

Année :

(à suivre)

Chiffre d'Affaires de l'Assurance Auto.

Primes Emises et accessoires nets d'annulation
et de tous impôts et taxes.

Année	Montant en C.F.A.	Evolution
1976	2.405.702.000	
1977	3.738.643.000	55%
1978	3.344.039.000	- 12%

Ce que représente l'encaissement auto par rapport au chiffre d'Affaires de l'ensemble des Assurances Dommages(en %) et Chiffres d'Affaires de l'ensemble des Assurances dommages.

1976	= 42,60%	5.647.187.793
1977	= 45,60%	8.197.901.320
1978	= 43,80%	7.634.815.068

Diminution de la part de la Prime Auto:

1977/1976: + 3%

1978/1977: - 1,80%

La situation ainsi présentée pourrait s'expliquer de deux manières:

d'une part la montée vertigineuse du chiffre d'affaire de l'ensemble des sociétés agréées de 1964 à 1974 est liée, tout comme la baisse enregistrée depuis la fin de l'exercice 1977, à la structure économique de l'ensemble du pays, ainsi que j'ai eu ^à préciser dans les pages qui précèdent. L'expansion des années 64 à 74 s'explique par les mesures incitatives du Gouvernement en

faveur de l'Assurance et par le dynamisme de l'économie .Par contre la baisse actueàlement enregistrée au cours de l'exercice 1978 qui n'est pas un fait unique à l'Assurance mais interesse presque tous les secteurs de l'économie nationale, paraît être la conséquence des mesures prises par le Gouvernement qui, il ya deux ans a décrété l'austérité financière. Mais malgré cette situa~~ti~~tion, les assureurs ne sont pas inquiétés outre mesure car si la branche auto est particulièrement déficitaire pour des raisons déjà évoquées, ils peuvent se réjour de l'équilibre sinon même des progrès réalisés dans les autres branches: Incendie, Maritime, Transports. Dans l'ensemble le déséquilibre du Marché résulte assez souvent du déséquilibre de la branche auto qui à elle seule fournit plus de la moitié des Primes émises sur l'ensemble du Marché, de sorte son déficit est immédiatement resseti sur le marché. Trois facteurs principaux expliquent le déficit de la branche Automobile:

- Les Accidents de la circulation:(corporels et matériels)

Les chiffres suivants nous donnent une idée quant à l'évolution du nombre d'accidents (ici les accidents corporels, moins nomreux que les accidents entraînant des dommages matériels).

Année	Nombre	Evolution
1975	372	
1976	401	+ 8%
1977	907	+ 126%
1978	863	- 5%

- Le coût élevé des pièces détachées que ponctue une

- Main-d'oeuvre chère des garagistes.

CONSIDERATIONS GENERALES

La difficulté de rassembler toutes les informations concernant l'Evolution de l'AUTORITE DE TUTELLE proprement dite et des informations détaillées se rapportant aux résultats des différents exercices ne m'ont pas permis de faire de ce mémoire un instrument de travail susceptible d'apporter tous les éléments dont on pourrait avoir besoin pour comprendre l'évolution de notre autorité de tutelle. Toutefois, les lecteurs y trouveront l'essentiel et ne m'en voudront pas quant au caractère quelque peu superficiel que revêt la partie " Aspects du Marché Gabonais de l'Assurance ". Pour qui est du sujet même de mon mémoire de fin de Stage, je peux cependant préciser que mon choix s'est porté sur l'Evolution de l'Autorité de Tutelle en Assurances au Gabon compte-tenu de ce que des sujets comme l'Administration de contrôle", le "Service Sinistres" ou " le Contentieux Auto Administratif" m'ont paru présenter très peu d'intérêt tant sur le plan pratique que sur celui de la rédaction. En effet, il ne fait pas de doute que chacun des sujets cités ne pouvait faire l'objet de grands développements mais que je me serais limité à de simples descriptions. Autres faits caractéristiques qu'il convient de faire ressortir ici et qui ont été à raison réservés pour cette partie:

- La mission traditionnelle d'un service de contrôle: la mission de l'autorité de contrôle qui consiste en la protection des Assurés et Bénéficiaires de contrats d'assurances vis-à-vis des assureurs peu scrupuleux peut/ être considérée comme traditionnelle pour la simple raison que c'est le but premier visé par ceux qui l'ont institué et qui est poursuivi jusqu'à nos jours. Ainsi le Service de Contrôle veille à ce que les compagnies tiennent une comptabilité claire qui permette de se faire une idée précise de leur situation financière (contrôle de la solvabilité globale); il veille à ce que les engagements pris envers les assurés et bénéficiaires de contrats soient honorés sur des bases justes au moment de la réalisation des sinistres; il veille enfin à ce que la réglementation qu'il élabore soit respectée. Mais

à cette mission s'ajoute le devoir qu'il a d'orienter les investissements et la politique des compagnies d'assurances, de rechercher et de prendre toutes les mesures qui s'imposent de façon à dynamiser le secteur des Assurances et d'assurer la formation des cadres nationaux pouvant animer ce secteur. A ce sujet et en tant que membre signataire de la convention portant création de la C.I.C.A. dont le Siège est actuellement à Libreville, le Gabon envoie ses étudiants au cycle supérieur de l'Institut International des Assurances de Yaoundé - qui est une émanation de la C.I.C.A. - et il assure sur place la formation des cadres moyens: un centre rattaché à l'Institut de Yaoundé est ouvert depuis Février 1974 sous les auspices de l'Association pour la Formation des Cadres de l'Industrie et de l'Administration en langue Française (A.F.C.A.). Ce centre assure donc la formation en deux ans de scolarité d'Agents de Maîtrise des compagnies d'Assurance. L'enseignement qui y est dispensé est sanctionné par le B.P.A. (Brevet Professionnel d'Assurance).

Je ne saurais terminer sans parler de la représentativité des sociétés auprès de pouvoirs publics: De 1960 à 1974 celles-ci étaient représentées par le Comité des Assureurs du Gabon, émanation de la Fédération Française des Sociétés d'Assurance qui lui indiquait la conduite à suivre notamment en matière de tarification, d'augmentation de tarif, de règlement de sinistres et de la formation professionnelle. Cette Association qui a toujours collaboré avec la Direction des Assurances et dont les activités s'identifiaient avec celles d'un syndicat professionnel a été dissoute en Décembre 1974 et remplacée en Février 1975 par l'Association Gabonaise des Sociétés d'Assurance (A.G.S.A.).

Notons enfin le rôle social du Service de Contrôle qui, tout en exerçant son contrôle au profit des assurés, le fait aussi au bénéfice de l'Etat et des Tiers: source d'emplois, la société d'Assurance, tout comme les autres entreprises ou agrégats de l'économie nationale, empêche une bonne partie de la population de se vouer au chômage qui, comme nous le savons (il entraîne l'oisiveté) provoque des remous dans les sociétés industrialisées, de sorte que la liquidation ou le retrait d'agrément d'une société d'Assurance priverait non seulement les assurés qui perdraient l'assurance de leurs risques (ils

peuvent les transférer à d'autres sociétés) mais priverait également l'Etat d'une bonne partie d'impôts qu'il recevait de cette société. Mais les plus touchés seraient les travailleurs qui, mis à la touche, accroîtraient les effectifs de chômeurs dont les mouvements (grèves, marches, soulèvements) n'ont pour effet que d'engendrer l'instabilité Politique qui à son tour entraîne une instabilité économique, le politique et l'économique étant intimement liés./.

Forme : Absence totale d'organisation
- Mélange désordonné de sujets
- Style mauvais (pauvre)
- Texte truffé de blabla (plusieurs répétitions)

Fonds : - Nombreux liens des 4 vaines
- Nombreux hors-sujets

9/20

NOTES

Chapitre Premier

- (1) Cf. Professeur Maxime MALINSKI, LEGISLATION ET REGLEMENT DES ASSURANCES, " Histoire de l'Assurance, P. 1 à 21.
- (2) Yvonne Lambert-Faivre, DROIT DES ASSURANCES, " Le Contrôle de l'Etat sur les Entreprises d'Assurances", Dalloz, 2è édition, 1977, P.530.

Chapitre Deux

- (1) Cf. Archives Direction des Assurances, Chrono 1974.
- (2) Cf. Assurance Administrative, P.21.
- (3) Cf. Courrier Archives Direction des Assurances.
- (4) L'Enumération n'est pas limitative.
- (5) L'ASSURANCE? Collection de l'E.N.A., "Contrôle de l'Etat, P. 165.
- (6) Cf. Journal Officiel de la République Gabonaise.
- (7) Jean RIPOLLZ, Roger DOIN, Guy COURTIEU, LE MANUEL DE L'INSPECTEUR ET DE L'AGENT, " l'Obligation d'Assurance Automobile, P.190.
- (8) Ils ne sont pas immatriculés comme des véhicules Administratifs mais comme des véhicules particuliers. La différence est qu'ils bénéficient des Cartes Vertes Nationales.
- (9) Article 1384 du Code Civil.
- (10) Il s'agit précisément des véhicules appartenant à l'Etat et au service de celui-ci. Les véhicules personnels des membres du Gouvernement et autres fonctionnaires doivent être assurés dans les sociétés privées.
- (11) La Puissance administrative ou fiscale correspond à la force du véhicule, au nombre de chevaux.
- (12) Les sociétés d'Assurance l'exigent pour connaître la valeur vénale du véhicule au jour de l'établissement de l'attestation d'Assurance, ce qui permet de déterminer le montant de la Prime.
- (13) La Direction des Assurances aura à préciser si elle continuera de prendre en charge des sinistres causés alors que le préposé n'était pas dans l'exercice de ses fonctions.
- (14) Lettre dans laquelle la société intéressée renonce à toute poursuite

- (14) Lettre dans laquelle la société intéressée renonce à toute poursuite de son action en justice et accepte de percevoir le montant proposé par la partie adverse en réparation des dommages matériels subis par par son assuré.
- (15) Par sociétés il faut entendre les sociétés proprement dites, les Agences des sociétés étrangères, les Cabinets de Courtages.
- (16) Cette Loi semble avoir été la conséquence de l'inobservation de la Délibération 11/59 qui imposait aux sociétés l'obligation de placer ~~xxx~~ leurs réserves techniques correspondant au Risque "ACCIDENTS DU TRAVAIL non seulement en fonds d'Etat Gabonais mais aussi en investissements immobiliers qui sont d'un intérêt considérable pour le pays.
- (17) Les espaces vides sont les années pour lesquelles je n'ai pas pu avoir des chiffres.

(18) Baisse uniquement observée sur le plan National car le marché Gabonais, 3^e après le Maroc et la Côte-d'Ivoire en 1978, est loin d'être désertant sur le plan Continental.

B I B L I O G R A P H I E

1. Cours du Professeur Maxime MALINSKI, 1978-79 donné au Cycle Supérieur de l'I.I.A. sur la LEGISLATION ET LE REGLEMENT DES ASSURANCES.
2. Yvonne Lambert-Faivre, DROIT DES ASSURANCES, Dalloz, 2^e édition, 1977.
3. L'ASSURANCE, Collection de l'Ecole Nationale d'Assurances, T.1, 5^e édition, 1971.
4. LEGISLATION GENERALE CONCERNANT L'ASSURANCE EN FRANCE, éditions de l'Argus, 1969.
- 5; Robert ORMAND, DROIT DES ASSURANCES AU GABON, 1978.
6. Archives de la Direction des Assurances.

.... /