

INSTITUT INTERNATIONAL DES ASSURANCES DE YAOUNDE

(10^e PROMOTION)

**LE SERVICE DE CONTROLE DES ASSURANCES
AU TOGO
MYTHE OU REALITE ?**

MEMOIRE

pour l'obtention du diplôme d'Etudes Supérieures en Assurances

(D E S A)

Présenté et soutenu publiquement

par :

GNANDI Kossi

Directeurs de Mémoire :

Mme Ayaba DABLAKA

Directrice des Assurances au Togo

M. Georges ONONEMANG

Inspecteur des Assurances
Sous Direction des Assurances
à la Direction des Contrôles Economiques
et des Finances Extérieures (CAMEROUN)

Juin 1992

L'INSTITUT N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION
AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE. ELLES DOIVENT ETRE CON-
SIDEREES COMME PROPRES A LEUR AUTEUR.

I N T R O D U C T I O N

L'industrie des assurances au Togo est un secteur relativement récent dans la mesure où les opérations d'assurance n'ont effectivement commencé dans le cadre d'une société de droit national qu'en 1975 avec la création du Groupement Togolais d'Assurance (G T A).

Avant cette société, existaient depuis l'époque coloniale des agences des sociétés étrangères notamment des sociétés françaises.

Le contrôle de ces agences se faisait à partir de leurs sièges respectifs installés dans leurs pays d'origine.

Depuis lors et suite à l'impulsion de la Conférence Internationale des Contrôles d'Assurances (C.I.C.A) regroupant douze Etats d'Afrique francophone dont le Togo, l'industrie des assurances a amorcé son développement dans notre pays avec l'apparition sur notre marché de deux autres sociétés de droit national.

Parallèlement au développement du marché, les pouvoirs publics ont entrepris de développer la Direction des Assurances précédemment créée par le décret n° 68-151 du 12 août 1968. Cette entreprise sera couronnée par la publication du décret n° 87-11 du 17 février 1987 portant organisation et attributions de la Direction des Assurances.

Face à un marché en pleine mutation, nous avons une Direction organisée avec toutes les attributions.

Sur le plan structurel, les conditions sont donc réunies pour que le contrôle de l'Etat s'exerce normalement sur les sociétés d'assurance de la place.

Mais malheureusement, tout comme le secteur bancaire en Afrique francophone, le secteur des assurances est également en proie à des difficultés qui font craindre la banqueroute de toutes les sociétés d'assurances.

Dans ce climat d'incertitude généralisée de l'industrie des assurances en Afrique, les experts français tirent la sonnette d'alarme et crient au scandale. Des critiques de la gestion des entreprises d'assurance qui n'épargnent pas les services nationaux de contrôle des assurances fusent de toutes parts. C'est dans le cadre de cette agitation des experts français et l'émotion des milieux d'assurances européens que nous nous sommes interrogés sur l'efficacité et le rôle des services nationaux de contrôle des assurances en Afrique de façon générale et spécialement sur le cas togolais. Il s'agira pour nous de voir dans quelle mesure les critiques qui affectent les services nationaux sont justifiées dans le cas du Togo.

A ce titre, nous présenterons l'organisation de ce service et ses attributions et nous soulèverons les difficultés des services de contrôle.

"Le service du contrôle des assurances au Togo : mythe ou réalité ? est un sujet qui nous conduira à examiner la situation du service du contrôle des assurances au Togo avant de tirer la conclusion qui servira de réponse à la question que pose le sujet. Pour y parvenir, nous avons divisé le sujet en deux parties :

La première s'intitule le contrôle de l'Etat sur le secteur des assurances. La seconde portera sur les problèmes liés au contrôle togolais des assurances et esquisse de solutions.

P R E M I E R E P A R T I E :

LE CONTROLE DE L'ETAT SUR LES ACTIVITES D'ASSURANCES

CHAPITRE I : L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE L'ETAT
SUR LES ENTREPRISES D'ASSURANCE

La particularité de l'industrie d'assurance nécessite de la part de l'Etat un contrôle attentif. L'activité d'assurance s'exerce en effet fondamentalement à travers les relations de confiance qui se matérialisent dans la souscription d'un contrat par l'assuré. Pour éviter que ces relations de confiance ne souffrent d'aucune entrave, l'Etat intervient et veille à ce que les engagements pris par les deux parties soient intégralement honorés.

Les entreprises d'assurance sont génératrices d'importantes ressources financières qui alimentent l'économie du pays. Dans ces conditions, l'Etat intervient également pour faire orienter l'utilisation de ces ressources vers des objectifs d'intérêt économique national. C'est justement ces raisons qui motivent l'exercice du contrôle de l'Etat.

I - LES MOTIFS DU CONTRÔLE

L'intervention de l'Etat dans les relations entre assureur et assuré se justifie par le souci de protéger les assurés et les bénéficiaires de contrat d'une part, et d'autre part, d'orienter l'épargne mobilisée par les sociétés d'assurance vers des objectifs d'intérêt général.

I.1 : LA PROTECTION DES ASSURES ET BENEFICIAIRES DE CONTRATS

L'article 16 de l'ordonnance n° 36 du 12 août 1968 de la République Togolaise portant réglementation des organismes d'assurances de toute nature et des opérations d'assurance dispose : "Les organismes d'assurance et les opérations qu'ils effectuent sont soumis au contrôle de l'Etat.

Ce contrôle s'exerce dans l'intérêt des assurés et bénéficiaires de contrats."

De son côté, l'article 55 de l'ordonnance n°85/003 du 31 août 1985 de la République du Cameroun relative à l'exercice de l'activité d'assurance affirme : "Le contrôle de l'Etat sur les organismes d'assurance s'exerce dans l'intérêt des assurés souscripteurs et bénéficiaires de contrats."

Comme on peut le constater, c'est l'intérêt des assurés et des bénéficiaires de contrats qui préoccupent l'Etat dans son intervention dans les relations contractuelles entre particuliers.

Ce contrôle résulte de la nature particulière des opérations d'assurance. En effet, le contrat d'assurance impose à l'assuré l'obligation de verser une prime à l'assureur qui a aussi l'obligation de promettre à son co-contractant une prestation, en cas de réalisation du risque garanti. L'engagement de l'assuré étant honoré à la souscription du contrat, il est peu probable que l'assureur remplisse son obligation en cas de réalisation du risque garanti. Pour éviter tout conflit entre les deux parties, il est tout à fait normal qu'une tierce partie garante de l'intérêt général de tous les citoyens veille à ce que les fonds collectés ne soient dilapidés au détriment des assurés et bénéficiaires de contrats.

Par ailleurs, l'assureur étant un professionnel connaissant parfaitement tous les mécanismes et toute la réglementation de sa profession, l'assuré en général profane voire néophyte dans le domaine des assurances se retrouve dans une position de faiblesse. C'est pour cette raison que le contrôle a été confié aux spécialistes munis de la puissance publique et de la compétence nécessaire pour arbitrer les conflits qui naîtraient entre différents intérêts particuliers. (1)

Les inspecteurs du contrôle ont donc pour mission de vérifier que les assureurs tiennent et sont en mesure de tenir leurs engagements vis-à-vis des assurés.

(1) Bassirou DIOP : Cours de législation et réglementation en assurance. Chapitre III : Les pouvoirs d'organisation et de contrôle.

(2) A. TOSETTI : Cours de contrôle des assurances - Introduction.

Le contrôle porte sur l'aspect à la fois moral, juridique et technique de la gestion des sociétés d'assurance. Il consiste à vérifier l'application des textes et des obligations réciproques des parties contenues dans le contrat qui doit être souscrit conformément à la législation et exécuté de bonne foi.

Pour mieux assurer la protection des assurés, les contrôleurs vérifient la solvabilité des sociétés d'assurance à travers la régularité et la sincérité de leur comptabilité. Les entreprises d'assurances doivent également évaluer correctement leurs engagements et présenter une marge de solvabilité suffisante.

I. 2 : LA MOBILISATION DE L'EPARGNE NATIONALE

Hormis le souci des pouvoirs publics de sauvegarder l'intérêt des assurés et bénéficiaires de contrats, le contrôle de la solvabilité des entreprises d'assurances revêt également un caractère d'intérêt économique.

C'est en effet, ce que dit l'article 14 de l'ordonnance n° 36 du 12 août 1968 réglementant le placement des réserves techniques des organismes d'assurances. Dans le même ordre d'idées, l'arrêté n° 578 du 5 juillet 1990 a été pris pour demander aux entreprises d'assurances de représenter leurs réserves techniques par des dépôts ou des souscriptions d'obligations auprès des banques comme la Banque Togolaise de Développement (B T D) et la Société Nationale d'Investissement (S N I) dans la proportion de 50 % pour chaque banque.

Les entreprises d'assurances sont ainsi tenues d'effectuer leur placement au plus tard le 30 juin de chaque année.

Les fonds déposés ne peuvent être débloqués que sur autorisation du Ministre de l'Economie et des Finances après une demande justifiée par l'entreprise intéressée.

II - LES MODALITES THEORIQUES DU CONTROLE

Le contrôle des entreprises d'assurances est exercé par des fonctionnaires qui portent le titre de Commissaires-Contrôleurs d'Assurance ou Inspecteurs d'Assurance. Ils sont autonomes et ne reçoivent aucune instruction (1). Les rapports qu'ils rédigent sont signés par eux. Ils sont liés par le secret professionnel. Le contrôle n'est pas un contrôle ponctuel mais il s'agit parfois d'une surveillance permanente. C'est un contrôle contradictoire dans la mesure où un rapport est renvoyé à la société pour qu'elle y réponde.

Le contrôle s'effectue suivant deux modalités principales : Le contrôle sur place et le contrôle sur pièces.

II.1 : LE CONTROLE SUR PLACE

Ce type de contrôle s'exerce au sein des entreprises. Le contrôle sur place porte sans limitation sur tous les aspects du fonctionnement des entreprises d'assurances, notamment la production, le sinistre, la comptabilité et la réassurance. A ce titre, l'article 11 alinéa 2 de l'ordonnance togolaise précitée précise : "Ces fonctionnaires peuvent à toute époque, vérifier sur place les opérations de tous les organismes agréés installés au Togo".

L'article 20 à son tour ajoute : "Les organismes d'assurances opérant au Togo sont tenus de produire tous documents susceptibles de permettre le contrôle de leur situation financière et de la marche de leur opérations. Ce contrôle sur place donne lieu à un rapport adressé à la société. C'est un rapport synthétique non normalisé qui représente un regard externe pour le chef de l'entreprise.

(1) A. TOSETTI : Cours précité.

Les commissaires-contrôleurs ou inspecteurs d'assurance rendent compte de leurs missions et font toutes propositions qu'ils jugent utiles sur un procès verbal au Ministre de tutelle de l'industrie d'assurance qui est seul habilité à prescrire des redressements nécessaires.

II.2 : LE CONTRÔLE SUR PIÈCE ET SON ETENDUE

Le contrôle sur pièce est exercé par la direction ou le service des assurances. Il englobe l'agrément des entreprises d'assurances, le visa des tarifs et des documents d'assurance destinés au public, les transferts de portefeuille, la liquidation des entreprises défailiantes, le contrôle des règles relatives au placement des provisions techniques.

A - L'AGREMENT

C'est l'acte administratif par lequel le ministère chargé de la tutelle des assurances autorise une entreprise sur sa demande à exercer la profession d'assureur. Cette définition implique donc que sans agrément une entreprise d'assurance ne peut exercer ses activités. Toutefois, les entreprises de réassurance ne sont pas soumises à l'obligation d'obtenir l'agrément. On distingue deux types d'agrément : l'agrément technique et l'agrément politique.

a) L'agrément technique :

L'agrément technique est accordé par l'autorité de tutelle du secteur des assurances à la suite de l'étude du dossier de demande d'agrément qui prouve que l'entreprise qui en fait la demande a réuni toutes les conditions exigées et qu'elle peut exercer ses activités conformément à la réglementation en vigueur aux plans juridique, financier et technique.

C'est ainsi que le dossier de demande d'agrément comporte obligatoirement en ce qui concerne les aspects juridiques :

- l'acte constitutif de l'entreprise ;
- le procès-verbal de l'assemblée constitutive ;
- les statuts de l'entreprise ;
- les exemplaires des tarifs, des polices, les prospectus et imprimés destinés au public ;
- la liste des administrateurs et directeurs comportant leurs noms et prénoms, domicile, nationalité, date et lieu de naissance, leur formation et expérience professionnelle.

S'agissant de l'aspect financier, le dossier comporte un programme d'activité et un plan qui indique de manière détaillée, pour les trois premières années, les prévisions de recettes, de dépenses et les bases techniques de ces prévisions.

Quant aux prévisions de sinistres, elles doivent être faites sur la base d'un coût moyen au moins égal à celui qui ressort des documents produits par les entreprises du marché opérant dans les branches concernées.

L'exécution du plan financier est soumis à un contrôle semestriel. En cas de déséquilibre important entre les prévisions et les réalisations, le ministre de tutelle peut ordonner des mesures de redressement adaptées comme la révision des prévisions, ou procéder au retrait de l'agrément.

Le ministre peut refuser ou retirer l'agrément. La décision de refus ou de retrait de l'agrément peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir dans les formes et délais prévus par la loi. C'est ce que dit l'article 7 de l'ordonnance n° 36 précitée : "Un recours contre les décisions prévues aux articles 5 et 6 peut être introduit devant les juridictions administratives compétentes ...".

La décision de refus ou de retrait de l'agrément entraîne comme conséquence, l'interdiction d'exercer la profession si cette décision porte sur toutes les branches.

b) L'agrément politique :

C'est essentiellement des entreprises étrangères qui sont soumises à ce type d'agrément. Il est accordé discrétionnairement. L'octroi d'agrément fait suite à la présentation aux autorités de tutelle d'un mandataire général par l'entreprise qui sollicite cet agrément. Le mandataire général doit avoir des pouvoirs suffisants pour engager son entreprise.

Au Togo, outre les conditions prévues pour les sociétés nationales, les sociétés étrangères doivent fournir un certificat délivré par les autorités administratives compétentes attestant que la société postulante est régulièrement constituée et fonctionne conformément aux lois du pays d'origine (article 7, paragraphe 2 du décret n° 69-119 portant application de l'ordonnance n° 36.

B - LA SOLVABILITE DES ENTREPRISES D'ASSURANCE

La solvabilité des entreprises est un aspect important du contrôle car elle conditionne la sécurité des garanties offertes aux assurés et bénéficiaires des contrats. L'insolvabilité d'une entreprise d'assurance entraîne de lourdes conséquences pour les assurés et bénéficiaires de contrats qui, non seulement, ne pourraient plus bénéficier de la protection qu'ils sont en droit d'attendre de leur assureur, mais aussi verraient leur effort d'épargne ruiné du fait de l'impossibilité pour l'assureur d'honorer ses engagements.

Pour parer à cette éventualité, l'attention des contrôleurs se porte sur les provisions techniques. "C'est en examinant les provisions techniques que l'Etat s'assure que l'assureur peut à tout moment faire face au règlement des sinistres ...".(1)

On distingue les provisions des sociétés d'assurance-vie et capitalisation de celles des sociétés I A R D. Les provisions des premières ne doivent pas servir à régler les sinistres des secondes.

(1) YIGBEDEK Zacharie : Cours d'introduction à l'assurance, Collection : les cours de l'I I A. P63.

L'accent du contrôleur est mis plus particulièrement sur les provisions pour risque en cours et les provisions pour sinistres restant à payer. Il vérifie si l'évaluation de ces provisions est exacte.

C - AUTRES DOMAINES DE CONTROLE

Le contrôle s'étend également à d'autres domaines et toujours dans l'intérêt des assurés. Il s'agit principalement de la scission ou de la fusion d'entreprises d'assurances, du transfert de portefeuille des entreprises et de la liquidation des entreprises.

En matière de scission ou de fusion d'entreprise, le législateur intervient pour protéger les créanciers en donnant le pouvoir à l'assemblée générale des obligataires de s'opposer à l'opération projetée ou d'exiger le remboursement de ses créances. D'autre part, le ministre de tutelle peut s'opposer à la scission ou à la fusion s'il estime que la réalisation de cette opération lèse les intérêts des assurés ou créanciers des entreprises concernées.(1)

En ce qui concerne l'opération de transfert de portefeuille des entreprises d'assurances, l'article 9 de l'ordonnance n° 36 précise que : "le Ministre des Finances l'approuve par arrêté, s'il juge que ce transfert est conforme aux intérêts des assurés et créanciers". La convention de transfert est librement conclue par les sociétés intéressées.(2)

Enfin, s'agissant de la procédure de liquidation, le juge commissaire nommé par le président du tribunal compétent est assisté dans sa mission par les commissaires-contrôleurs ou les inspecteurs d'assurances qui veillent à ce que les privilèges et les hypothèques dont bénéficient les assurés soient effectivement respectés.

(1) YIGBEDECK Zacharie : Cours précité, page 77.

(2) PICARD et BESSON : Les entreprises d'assurances
TIII Paris LGDS P. 234.

A l'issue de la présentation des modalités du contrôle de l'Etat sur les sociétés d'assurance, peut-on valablement affirmer que le contrôle ne s'exerce pas au Togo ? A cette question, nous répondrons par l'affirmative sans toutefois nous livrer à une apologie du système togolais de contrôle car nous ne saurions affirmer que tout est parfait.

Pour ce qui est du contrôle sur place, nous pouvons affirmer qu'il s'effectue sans entraves notoires. Les inspecteurs d'assurance ont la possibilité de se rendre au siège pour accomplir leur mission. On notera qu'aucun incident sérieux, à ce jour, n'a été relevé à ce sujet.

Les documents demandés par la Direction des Assurances en vue du contrôle sur pièce sont souvent envoyés par les sociétés sollicitées. Le but de ces deux modalités est de s'assurer de la solvabilité des compagnies d'assurance du marché.

Par contre, le contrôle de la scission ou de la fusion d'entreprises, du transfert de portefeuille et de la liquidation n'a jamais été effectué pour la simple raison que ces cas ne se sont pas encore présentés sur le marché..

CHAPITRE II : L'ORGANISATION DU CONTRÔLE AU TOGO

Le secteur des assurances constitue un domaine relativement récent au Togo, dans la mesure où les textes régissant aussi bien l'industrie des assurances que le contrôle de l'Etat ne datent guère que d'environ deux décennies. Le premier texte signé pour couvrir cette activité ne remonte qu'au mois d'août 1968.

Toutefois, pendant la période coloniale et jusqu'en 1968, soit huit ans après la proclamation de l'indépendance du Togo, cette activité était exercée par les agences des compagnies étrangères principalement celles de la France. Ces agences s'occupaient essentiellement des marchandises importées au Togo par les firmes commerciales installées dans le pays. Les souscriptions étaient faites au siège ou dans les agences de la métropole. Par contre, la couverture des matières premières notamment les produits agricoles (café, cacao, coprah, arachide, karité, coton etc) et des ressources du sous-sol en direction de la métropole était assurée par les agences au Togo.

Un effort remarquable a été fait ces dernières années sous l'impulsion de la Conférence Internationale des Contrôles d'Assurances (CICA) pour promouvoir l'industrie des assurances au Togo. C'est ainsi qu'une série de textes destinés à régir diverses branches a été élaborée.

I - L'ORGANE DE CONTRÔLE

L'organe de contrôle est représenté au Togo par une Direction des Assurances placée sous l'autorité du Ministre de l'Economie et des Finances.

Son organisation et ses attributions sont définies par le décret 87-11 du 17 février 1987.

La Direction des Assurances assure en effet quatre fonctions principales :

- La promotion du secteur des Assurances.
- La sauvegarde des intérêts des assurés, des victimes et bénéficiaires des contrats d'assurances et de capitalisation.
- La protection de l'épargne détenue par les compagnies d'assurances sous forme de provisions techniques.
- Le conseil de l'Etat en matière d'assurances.

Le Directeur assisté d'un adjoint suit le marché togolais des assurances dans ses activités nationales et internationales et rend compte au Ministre. Il veille à la bonne application des textes régissant son domaine. Pour remplir toutes ses fonctions, la direction est dotée d'un certain nombre de structures.

I.1 : LES STRUCTURES DE LA DIRECTION DES ASSURANCES

En dehors du poste de Directeur dont le titulaire est nommé par décret, la Direction des Assurances comprend quatre divisions subdivisées en sections. A la tête de chaque division est prévu un chef de division nommé par arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances : article 2 du décret 87-11 du 17 février 1987. Mais depuis lors, aucune nomination de ce genre n'a été observée. Toutefois, le Directeur a confié à certains cadres le rôle de chef de division.

A - LA DIVISION DE LA REGLEMENTATION

Elle se compose de deux sections : la section législation, études des contrats d'assurances et marchés publics et la section visa et contentieux.

Elle est chargée de l'étude des contrats d'assurances destinée au public. Elle suit tout contentieux né sur le marché des assurances entre organismes d'assurances et assimilés d'une part, et entre ces organismes et les assurés, victimes et bénéficiaires des contrats d'autre part.

Elle étudie les dossiers de demande d'agrément, gère les contrats souscrits par l'Etat pour couvrir les conséquences pécuniaires des accidents corporels pouvant survenir aux chauffeurs relevant du Budget Général et aux autres agents de l'Etat, au cours des missions et déplacements officiels.

Elle veille à l'application des mêmes règles au niveau des Budgets Annexes et Budgets Autonomes et à la bonne rédaction des clauses sur les couvertures d'assurance prévues dans des marchés de l'Etat ayant fait l'objet d'appel d'offres et de contrôler que ces assurances ont été placées auprès des entreprises agréées au Togo.

B - LA DIVISION DES MARCHES DE L'ASSURANCE

Cette division comprend deux sections : la section contrôle et la section du suivi du système de la Carte Brune d'Assurance CEDEAO.

La section contrôle se subdivise en trois bureaux :

- Le contrôle sur place des entreprises.
- Le contrôle des assurances obligatoires.
- Le contrôle des organismes assimilés aux Entreprises d'assurances.

Mais précisons que cette subdivision n'est que théorique à l'heure actuelle en raison du manque de personnel qualifié et compétent.

Les attributions de la division des marchés d'assurances sont étendues. Elle est en effet chargée :

- d'effectuer les contrôles technique, juridique, financier et comptable permanents dans les entreprises d'assurances en vue de s'assurer de leur fonctionnement conformément à leurs statuts et à la réglementation en vigueur et qu'elles présentent les garanties suffisantes de solvabilité vis à vis des assurés victimes et bénéficiaires de contrats d'assurance et de capitalisation ;

- de veiller au respect de l'application des textes relatifs aux assurances obligatoires, de relever tous les problèmes nés de cette application et de trouver les solutions adéquates ;
- de suivre les activités des Agences Générales et Cabinets de Courtage d'assurance ainsi que celles des Cabinets d'Expertises agréés par le Ministre de l'Economie et des Finances ;
- enfin, elle suit en relation avec le Bureau National du Togo, l'application du système de la Carte Brune d'Assurance CEDEAO aussi bien au Togo que dans les pays de la Communauté.

C - LA DIVISION DES STATISTIQUES , ENQUETES ET ETUDES

Deux sections composent cette division. Ce sont : la section des Statistiques et Etudes des Branches Incendie, Accidents, Risques Divers et Transport (IARDT) et des Etudes des Branches Vie et Capitalisation, et la section des Enquêtes et Etudes de Marchés.

La division des Statistiques, Enquêtes et Etudes se voit confier les attributions suivantes :

- le traitement de toutes les données statistiques du marché en vue d'analyser et d'orienter l'évolution des diverses branches d'assurance ;
- le contrôle sur pièce de l'activité des entreprises en vue de prescrire des mesures de gestion appropriées ;
- l'étude des dossiers de demande d'agrément ;
- enfin, elle entreprend toute enquête et étude de marché pour l'introduction et la promotion de certaines branches d'assurances jugées vitales pour l'économie nationale.

D - LA DIVISION DES SERVICES COMMUNS

Elle est composée de trois sections : la section Gestion du Personnel et du Matériel, la section Formation Professionnelle, et la section Documentation et Archives.

1.2 : LE CORPS DE CONTRÔLE

L'article 19 de l'ordonnance de 1968 dispose : "Le Ministre des Finances dispose pour l'exercice du contrôle, de fonctionnaires assermentés portant les titres de Contrôleurs et d'Inspecteurs des Assurances dont le mode de recrutement et le statut seront fixés par décret".

Les agents de la Direction du Contrôle des Assurances sont en effet des fonctionnaires mais contrairement aux termes de l'article cité ci-dessus, ils ne bénéficient pas d'un statut propre qui les distinguerait des fonctionnaires de l'Administration Générale. Toutefois, des démarches en vue de la reconnaissance de ce statut sont envisagées mais elles piétinent. Le peu d'empressement à l'élaboration de ce statut semble s'expliquer par le nombre infimes des Inspecteurs des Assurances. En effet, la Direction des Assurances ne compte, à l'heure où nous écrivons ces lignes, que trois diplômés de l'Institut International des Assurances (I I A) de Yaoundé et deux diplômés du cycle moyen.

II - LE CADRE JURIDIQUE

L'environnement juridique du secteur des assurances au Togo est parsemé de textes dont le plus ancien est l'ordonnance n° 36 du 12 août 1968 portant réglementation des organismes d'assurances de toute nature et des opérations d'assurance. Les autres textes portent sur les domaines tels que la circulation des véhicules terrestres à moteur, les facultés à l'importation, l'indemnisation des victimes d'accidents corporels. Les textes relatifs à la vie et à la retraite viennent d'être promulgués et renforcent l'armature institutionnelle. Tous les textes que nous venons d'évoquer sont accompagnés de leur décret d'application. Notre souci n'est pas d'établir un catalogue de tous les textes mais de parler des plus importants.

II. 1 : L'ORDONNANCE N° 36 DU 12 AOÛT 1968

C'est le texte fondamental en matière d'assurance au Togo. Il comble le vide juridique qui a régné depuis 1960 jusqu'à la date de sa signature.

L'ordonnance n° 36 pose les principes d'attribution, de suspension et de retrait d'agrément aux entreprises régulièrement constituées et désireuses d'effectuer des opérations d'assurance. Elle prévoit les cas de transfert de portefeuille. Elle impose aux sociétés d'assurances des conditions de solvabilité et des garanties accordées aux assurés et aux bénéficiaires de contrat à travers la constitution des réserves mathématiques diverses pour le cas des opérations d'assurance sur la vie, d'assurance nuptialité, natalité et de capitalisation, et pour le cas de toutes les autres opérations d'assurance, les réserves techniques de toutes sortes.

Le décret 69-119 portant application de cette ordonnance précise les conditions d'attributions d'agrément notamment les conditions financières, la procédure d'attribution de l'agrément, la présentation des opérations d'assurance au public et l'agrément de certains experts.

S'agissant des conditions financières, les sociétés par actions sont tenues de prévoir un capital social de 100 millions de francs CFA alors que les sociétés mutuelles sont astreintes à l'obligation de constituer un fonds d'établissement de 30 millions de francs CFA au minimum.

Tandis que les conditions financières ne font aucune distinction entre les sociétés togolaises et les sociétés étrangères, la procédure d'attribution établit une légère différence de traitement.

L'article 7 paragraphe 2 du décret 69-119 oblige les sociétés étrangères à fournir un certificat délivré par les autorités administratives

du pays d'origine, attestant qu'elles sont régulièrement constituées et qu'elles fonctionnent dans leur pays conformément aux textes en vigueur.

Le décret 69-119 précise les conditions d'attribution d'agrément avec cette particularité faite aux entreprises étrangères de proposer un représentant légal à l'acceptation du Ministre des Finances.

C'est sur la base de l'ordonnance n° 36 que la plupart des textes relatifs aux branches automobiles et aux facultés ont été votés.

II.2 : LA BRANCHE AUTOMOBILE

Dans ce paragraphe, nous allons parler de la loi instituant l'obligation de l'assurance automobile et de son corollaire, la loi sur l'indemnisation des victimes d'accidents corporels.

La loi n° 87-06 du 3 juin 1987 a été élaborée pour répondre aux recommandations de la CNUCED et aux exigences de la CICA dans son souci de parvenir à l'harmonisation des législations de ses membres.

La promulgation et la mise en application de cette loi ont eu pour effet d'attirer l'attention du public togolais sur l'existence et les avantages de l'industrie des assurances, en raison de la campagne d'information et de sensibilisation entreprise par la Direction des Assurances.

A la même époque, les compagnies d'assurance ont enregistré un nombre record de souscriptions car, les propriétaires et les utilisateurs des véhicules terrestres à moteur se sont pliés en majorité à l'obligation d'assurance automobile.

Sont en effet visées par la loi, "toute personne physique ou morale autre que l'Etat et les collectivités publiques locales dont la responsabilité civile peut être engagée en raison des dommages subis par

des tiers résultant d'atteintes aux personnes et aux biens dans la réalisation desquels un véhicule terrestre à moteur ainsi que ses remorques et semi-remorques est impliqué ..." art. 1 de la loi.

Cette obligation comportant une sanction de 10 000 à 100 000 francs d'amende en cas de contravention aux dispositions de l'article 1er ci-dessus cité a produit un effet bénéfique à l'assurance en général et spécialement à la branche auto dans la mesure où le public togolais a été amené à s'intéresser à la matière.

L'intérêt du public s'est considérablement développé à la suite de la publication de la loi n° 89-13 du 5 juillet 1989 portant indemnisation des victimes d'accidents corporels causés par des véhicules terrestres à moteur.

Face à l'obligation d'assurance se dresse le droit à l'indemnisation. "Les dommages corporels dans lesquels est impliqué un véhicule terrestre à moteur sont désormais indemnisés" dit l'article 1er de la loi du 5 juillet 1989.

Les esprits naguère réfractaires à l'obligation d'assurance trouvent dans la nouvelle loi un élément de compensation voire d'équilibre puisque l'obligation d'assurance avait été ressentie par une frange de la population assurable comme une manœuvre de l'Etat (une de plus) pour soutirer des sous aux particuliers.

Pour les assureurs, la loi sur l'indemnisation des victimes d'accidents corporels et surtout son décret d'application qui introduit un barème, constitue un soulagement.

En effet, avant la promulgation de la loi du 5 juillet 1989 les décisions judiciaires condamnaient les assureurs à payer des indemnités si élevées que l'équilibre financier des entreprises d'assurances était dangereusement menacé par la branche automobile.

Mais cette légère satisfaction des assurés et l'euphorie des assureurs due à l'augmentation du nombre des souscriptions en automobile et à la barémisation de l'indemnisation ne dureront que l'espace de quelques années.

L'une des principales revendications des transporteurs pour mettre fin à leur grève déclenchée en novembre 1990 a été la révision à la baisse du tarif de l'assurance automobile. Du coup, le niveau des souscriptions subit une chute vertigineuse.

II.3 : LA BRANCHE MARITIME

La loi n° 87-07 du 3 juin 1987 a été élaborée pour empêcher les opérateurs économiques du Togo de continuer comme par le passé à assurer leurs marchandises ou facultés à l'importation auprès des compagnies étrangères en particulier celles des pays de leurs fournisseurs. Cette initiative qui devrait faire décrocher d'importants contrats aux entreprises du marché togolais d'assurance a été au début plutôt déconcertante. Tout d'abord, parce qu'il n'est pas facile de modifier les habitudes prises depuis l'époque coloniale et qui se sont poursuivies pendant de longues années après l'indépendance. Ensuite, les modalités pratiques imaginées pour l'application de cette loi se sont avérées impossibles à exécuter car elles représentaient un obstacle à l'exécution d'autres services. L'une de ces modalités chargeait les services des douanes de réclamer les certificats d'assurance obligatoire aux importateurs. Cette modalité s'est soldée au début par un échec. Les services des douanes qui n'avaient réellement pas réservé un bon accueil à cette modalité trouvaient qu'elle entrave quelque peu leur travail et surtout qu'elle entraîne l'abandon des marchandises par certains importateurs.

Mais actuellement tout est entré dans l'ordre à la suite de la démolition du mur d'incompréhension qui se dressait entre les services des douanes et la Direction des Assurances après de multiples réunions de travail.

Soulignons que les souscriptions dans cette branche sont encore très peu nombreuses.

III - LE MARCHE TOGOLAIS D'ASSURANCE

Le marché togolais s'est constitué à une époque très récente. En dehors des anciennes agences des compagnies françaises comme l'Union des Assurances de Paris (U A P) et les Assurances Générales de France (A G F). Le Groupement Togolais d'Assurances (G T A) qui apparaît aujourd'hui comme la première entreprise sur le marché a vu le jour en 1974.

Toutefois, le marché s'est enrichi de quelques nouvelles entreprises de telle sorte qu'on pourrait les répartir en trois catégories à savoir les sociétés d'assurance de droit national, les agences des sociétés étrangères et les intermédiaires d'assurance.

III.1 : LES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE DE DROIT NATIONAL

Elles sont au nombre de trois dont deux sont des sociétés anonymes. Il s'agit du Groupement Togolais d'Assurance (G T A) et de la Compagnie Africaine d'Assurance (C2A). A ces deux sociétés anonymes s'ajoute la Mutuelle des Assurances de la FUCEC-TOGO (Fédération des Unions Coopératives et de Crédit).

Les activités d'assurance au Togo vont effectivement naître à partir de ces sociétés qui sont encore jeunes. A l'exception du G T A, les deux autres sociétés sont apparues vers la fin des années quatre vingt, précisément en 1988 pour la C2A ~~en~~ en 1989 pour la MAFUCECTO

III.2 : LES AGENCES DES SOCIÉTÉS ÉTRANGÈRES

Il s'agit principalement de l'Union des Assurances de Paris (U A P) et les Assurances Générales de France (A G F) qui font figure des tous

premiers organismes d'assurances existant au Togo. Leur installation remonte à l'époque coloniale et coïncide avec l'établissement des plus anciennes compagnies commerciales dont ils assuraient les marchandises et subsidiairement les véhicules automobiles car aucun texte togolais ne réglementait l'assurance obligatoire automobile.

Les décrets accordant l'agrément à ces agences remontant au 9 avril 1990 pour les deux agences ne doivent pas nous induire en erreur sur leur date d'implantation au Togo. C'est pour se conformer aux dispositions de l'ordonnance n° 36 du 12 août 1968 que ces décrets ont été pris. En effet, l'article 10 du décret 69-119 portant application de l'ordonnance n° 36 du 12 août 1968 fait obligation aux organismes d'assurances bénéficiaires d'un agrément accordé antérieurement à l'ordonnance n° 36 et qui opèrent sur le territoire de la République Togolaise d'adresser une demande d'agrément établie dans les conditions prévues aux articles 5 et suivants du décret.

L'épanouissement de ces agences était hypothéqué par leur étroite dépendance vis-à-vis du siège. Pour remédier à cette situation, l'UAP-PARIS a transformé son agence de Lomé en une délégation.

Les démarches entreprises depuis longtemps par la Direction des Assurances pour amener ces agences à se transformer en sociétés de droit national sont enfin sur le point d'aboutir puisque les projets de texte portant sur ce sujet vont bientôt être soumis à l'adoption du Gouvernement.

Dans le cadre de ces agences de compagnie étrangères, on peut également citer la COMMERCIAL UNION, LLYOD'S de Londres et EAGLE STAR VIE.

III.3 : LES INTERMEDIAIRES D'ASSURANCES

Nous regroupons dans ce paragraphe les cabinets de courtage, les courtiers et les experts automobiles et maritimes.

Depuis ces dernières années, nous assistons à une prolifération des sociétés de courtage. Ce déploiement du nombre de ces intermédiaires d'assurance sur notre marché semble indiquer que l'assurance devient une activité de mieux en mieux connue au Togo.

A ce jour, nous dénombrons cinq sociétés qui sont : SICAR GRAS SAVOYE, CAREAS INTERNATIONAL, MANAGEMENT CONSULTATION OFFICE, AFRIQUE ENVERGURE et l'AFRICAINNE DE COURTAGE d'ASSURANCE.

Cette multiplication du nombre de sociétés de courtage ces dernières années mérite d'être ralentie par la limitation du nombre d'agrément attribués.

Sans même parler de la saturation du marché, le problème auquel sont confrontées les entreprises d'assurance est celui de la concurrence déloyale que se livrent les sociétés de courtage.

Il s'agit essentiellement pour les nouvelles sociétés de courtage d'arracher les portefeuilles acquis depuis longtemps à certaines compagnies pour les confier à d'autres. C'est surtout les plus anciennes entreprises d'assurances qui sont victimes de cette pratique inadmissible.

Quant aux experts en assurance, leur nombre ne suscite pas encore d'inquiétude.

Au terme de ce chapitre consacré à l'organisation du contrôle, nous sommes en droit de nous faire une idée sur la question posée par le sujet : mythe ou réalité ? Sur le plan structurel, le contrôle des assurances paraît incontestablement un service organisé avec toutes les divisions qui devraient pouvoir fonctionner normalement. Quelle est donc la situation sur le plan fonctionnel ? La Direction des Assurances rencontre-t-elle des problèmes ? De quel ordre et quelles sont les solutions à envisager ? C'est à toutes ces questions que nous tenterons de répondre dans la deuxième partie.

DEUXIEME PARTIE :

PROBLEMES LIES AU SERVICE DU CONTROLE DES ASSURANCES AU TOGO
ET ESQUISSES DE SOLUTIONS

CHAPITRE I : LES INSUFFISANCES DU SERVICE DU CONTRÔLE
DES ASSURANCES AU TOGO

Avant de parler des insuffisances du service du contrôle des assurances au Togo, il nous a paru opportun dans une première section d'évoquer les insuffisances que connaissent tous les pays membres de la C I C A. Cela permettra à nos lecteurs de se faire une idée générale de la situation de l'assurance en Afrique. C'est cette situation qui, suscitant l'inquiétude des experts français nous a amenés à nous interroger sur le cas du Togo dont les insuffisances propres feront l'objet de la deuxième section du chapitre.

I - LES INSUFFISANCES COMMUNES A TOUS LES ETATS MEMBRES DE LA C I C A

Les insuffisances communes à tous les Etats membres de la C I C A sont de deux ordres : les insuffisances liées à l'organisation des services de contrôle et l'impuissance des services nationaux de contrôle.

I.1 : LES INSUFFISANCES LIEES A L'ORGANISATION DES SERVICES NATIONAUX DE CONTRÔLE

La première remarque qui frappe l'observateur des services nationaux de contrôle des douze Etats de la C I C A, c'est le manque d'homogénéité qui caractérise leur organisation.

L'organisation des services nationaux de contrôle varie d'un pays à un autre, allant d'une simple division ou service rattaché à une direction jusqu'à une structure plus consistante de direction.

Ainsi au Burkina Faso, au Cameroun, au Congo, au Mali, au Sénégal et au Tchad, ce sont des services rattachés respectivement à la Direction des Impôts, à la Direction des Contrôles Economiques et des Finances Extérieures,

à la Direction de la Monnaie, du Crédit et des Banques, à la Direction du Contrôle et de l'Orientation des Entreprises et Organismes sous tutelle du Ministère, à la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique, à la Direction du Trésor, et à la Direction des Etudes, de la Provision de l'Administration Générale.

Par contre au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Gabon, au Niger, et au Togo, le service du contrôle des assurances est érigé en Direction des Assurances. (1)

Il est difficile d'expliquer cette diversité d'organisation qui ne repose ni sur l'importance des marchés ni sur les attributions reconnues à ces structures.

Que ce soit une direction, un service ou une division, leurs attributions restent les mêmes, à savoir les fonctions administratives d'élaboration et d'exécution de la législation et de la réglementation applicables aux opérations et aux entreprises d'assurances, le contrôle de la solvabilité, le contrôle soit sur pièce ou sur place et le contrôle de l'exécution des mesures de redressement prises par le Ministre pour les organismes défaillants.

L'une des conséquences directes de cette hétérogénéité d'organisation est le pléthore ou l'insuffisance du personnel.

Dans certains pays, on rencontre des effectifs pléthoriques et disproportionnés par rapport à l'importance du marché. "C'est le cas du Mali." (2)

Ailleurs, c'est plutôt l'insuffisance d'effectif doublée de la pénurie des cadres formés aux techniques d'assurances qui frappe l'observateur.

Mais l'inconvénient majeur de tous les services nationaux de contrôle des assurances résulte du fait qu'ils sont dépourvus de toute indépendance et de pouvoir d'action.

(1) Groupe de travail sur l'Epargne dans la Zone Franc : Note relative aux problèmes du secteur financier non bancaire ; Contrôle des Assurances dans les pays africains.

(2) Ministère de la Coopération et du Développement : Note sur l'assainissement de l'environnement des Assurances de la Zone Franc.

I.2 : L'IMPUISSANCE DES SERVICES NATIONAUX DE CONTRÔLE

Les services nationaux de contrôle n'ont aucune indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics dans la mesure où ce sont souvent des services rattachés à d'autres directions du Ministère des Finances. Même dans des pays où ces contrôles sont promus au rang de direction, la tutelle du Ministère est si étroite qu'aucune marge de manoeuvre n'existe. Une tutelle étroite paralyse l'action du service de contrôle

Dans sa nature, le contrôle en assurance ne confère aucun pouvoir aux contrôleurs qui émettent seulement des rapports sur les compagnies d'assurance à l'issue de leur mission de contrôle. Les sanctions préconisées par les inspecteurs contre les compagnies coupables d'infractions à la réglementation ne sont généralement pas prises.

Dans certains pays, on remarque que le nombre des compagnies est largement supérieur à la capacité du marché local d'assurance. Cette situation trouve son explication dans le laxisme avec lequel certains agréments sont accordés. On serait de prime abord tenté de donner tort aux services nationaux de contrôle chargés de l'étude des dossiers de demande d'agrément. On aurait également tendance à reprocher, dans ce cas, les services de contrôle de ne pas tenir compte de l'étendue du marché. Mais une analyse approfondie de la situation permet de constater que les services de contrôle ne sont responsables de rien car, les compagnies comme les courtiers qui sollicitent un agrément sont toujours pressés d'obtenir ce document en l'espace de quelques jours. Les dossiers souvent incomplets présentés par les postulants retardent considérablement le travail du service du contrôle. Au lieu de compléter le dossier par les pièces manquantes, les candidats à l'agrément multiplient leurs visites au Ministre pour l'obliger à intervenir auprès de ses services techniques et les sommer de donner satisfaction aux postulants.

De telles pratiques ne peuvent qu'aboutir à une prolifération des compagnies d'assurances et des cabinets de courtage qui saturent inutilement

le marché national. Quelques fois, on se résigne à penser que c'est l'imperfection des textes qui en est la cause. Là aussi, on se rend vite compte que c'est le peu de considération ou le mépris affiché à l'égard de ces textes qui en sont la cause principale.

Les problèmes généraux communs à tous les Etats de la C I C A évoqués, quels sont ceux qui se posent singulièrement au contrôle au Togo ?

II - LES INSUFFISANCES PARTICULIERES AU CONTRÔLE TOGOLAIS

Les insuffisances particulières au Contrôle togolais des assurances s'articulent principalement sur deux points : le défaut d'un statut particulier des contrôleurs et le sentiment de frustration qui mine ces agents.

II.1 : LE DEFAUT DE STATUT PARTICULIER

La Direction des Assurances au Togo a toujours été considérée comme un service de l'Administration Générale par les pouvoirs publics.

A ce titre, les inspecteurs des assurances sont assimilés aux autres agents de l'Etat et soumis au statut général de la Fonction Publique. Cette insuffisance peut paraître mineure mais elle comporte des conséquences importantes sur le rendement des agents.

Si à l'origine on pouvait attribuer le peu d'empressement à doter le service du contrôle d'un statut particulier au sous-développement du secteur des assurances au Togo, rien ne paraît justifier aujourd'hui cette réticence. Actuellement, l'industrie des assurances n'est plus un domaine inconnu et son impact dans l'économie togolaise et surtout en matière de mobilisation de l'épargne nationale est loin d'être négligeable.

Les démarches entreprises par l'ancien Directeur et poursuivies par la Directrice actuelle dans ce sens ne semblent pas donner les résultats

escomptés. Ce peu de considération affiché au regard d'un problème sérieux aux yeux des intéressés est préjudiciable au dynamisme et au bon fonctionnement de ce service.

L'inconvénient notoire de cette insuffisance au sein de ce service est le sentiment de frustration du personnel.

II.2 : LA FRUSTRATION DU PERSONNEL DU CONTROLE

Le sentiment de frustration du personnel de la Direction des Assurances résulte principalement du manque de statut particulier qui définirait des conditions d'entrée, d'exercice de la profession, déterminerait les avantages y afférents et les conditions du déroulement de la carrière.

Le personnel de contrôle des assurances est d'autant plus frustré que les agents des directions comme celles des Impôts, des Douanes et du Trésor notamment bénéficient de statuts particuliers avec tous les avantages qui s'y attachent même si l'application de ces statuts a été provisoirement suspendue dans le cadre des mesures d'assainissement des finances publiques et de redressement de l'économie nationale dictées et préconisées par les institutions financières internationales comme le F M I et la Banque Mondiale.

Les titulaires des postes de chefs de division ne comprennent pas pourquoi les chefs de division et même les chefs de sections des Directions des Finances et du Contrôle Financier sont régulièrement nommés et bénéficient des indemnités relatives à ces fonctions. Ils s'expliquent mal pourquoi, faisant entrer les recettes dans les caisses de l'Etat par le canal des contributions des compagnies d'assurances aux frais de contrôle, ils ne peuvent jouir des mêmes droits que les autres.

Les inspecteurs des assurances sortis des deux dernières promotions de l'I I A, n'ayant pas été reclassés immédiatement dans les grades supérieurs auxquels ils ont normalement droit, ont traversé de durs moments

de désespoir et d'amertume avant d'être tout récemment reclassés.

Malgré ce sentiment réel de frustration, nos agents du contrôle des assurances continuent courageusement à remplir leur mission. Ils se rendent en cas de besoin dans les compagnies pour des contrôles sur place et reçoivent périodiquement tous les documents aux fins de contrôle sur pièces. La relative bonne santé économique des entreprises d'assurances de notre marché est particulièrement redevable à l'action du service de contrôle.

C'est aussi à travers son action que le service de contrôle affirme son existence et cherche à garantir sa viabilité et son efficacité.

Pour lui permettre d'atteindre ses objectifs et remplir son rôle dans l'économie nationale, des mesures de réhabilitation et de valorisation de la profession d'inspecteur ou de contrôleur des assurances s'imposent impérativement et nécessairement.

CHAPITRE II : PROPOSITIONS POUR LA MISE EN PLACE
D'UN CONTRÔLE EFFICIENT

Pour parvenir à une amélioration des prestations du service du contrôle des assurances au Togo, une série de réformes méritent d'être entreprises. Ce sont ces réformes que nous présentons ici sous forme de propositions. Elles tiennent en deux points :

- L'assouplissement de la tutelle étroite sur le service du contrôle des assurances.
- La prise en considération de l'importance du secteur des assurances.

I - L'ASSOUPPLISSEMENT DE LA TUTELLE ETROITE
SUR LE SERVICE DU CONTRÔLE DES ASSURANCES

L'assouplissement de la tutelle suppose qu'une relative autonomie financière soit reconnue au service en premier lieu. En second lieu, l'assouplissement signifie que ce service soit doté d'un statut particulier.

I.1 : L'AUTONOMIE DU CONTRÔLE DES ASSURANCES

Le rôle important que joue le secteur des assurances dans le processus de mobilisation de l'épargne et l'accumulation des capitaux en vue du développement et de la croissance économique n'est plus à démontrer.

En conséquence, une attention particulière doit être accordée à ce secteur. L'effort qui a abouti à ériger le service des Assurances en Direction des Assurances est louable et mérite d'être apprécié à sa juste valeur.

Des efforts similaires devront être poursuivis jusqu'au plein épanouissement de cette direction.

L'importance et l'épanouissement de la Direction des Assurances lui éviteraient la marginalisation dont elle semble être l'objet et qui la classe parmi les directions à supprimer comme le prône une étude relative au projet de réforme de l'organigramme du Ministère de l'Economie et des Finances.

Certes, au Togo la Direction des Assurances compte parmi les plus petites directions du Ministère, mais son importance dans l'économie nationale ne peut être sacrifiée sur l'autel de la réorganisation des services du Ministère.

La Direction des Assurances ne jouera pleinement son rôle que dans la mesure où les observations qu'elle formule à l'encontre des compagnies d'assurance opérant dans l'illégalité sont effectivement prises en considération et mises en application. Notre marché d'assurance court le risque de saturation si la Direction des Assurances n'est pas libre d'accorder les agréments en tenant compte de l'évolution du marché.

L'une des conditions de l'épanouissement de ce service semble à notre avis être l'adoption d'un statut particulier.

1.2 : L'ADOPTION D'UN STATUT PARTICULIER

L'adoption d'un statut particulier de la Direction des Assurances répond à la nécessité de concevoir un plan de carrière pour les agents du contrôle.

La situation actuelle les assimile aux fonctionnaires de l'Administration Générale alors que les assurances constituent un domaine technique qui mérite un plan spécial.

Les agents du service du contrôle des assurances portent les titres des fonctionnaires de l'Administration Générale : Secrétaires d'Administration, Attachés d'Administration et Administrateurs Civils. Ces appellations pourraient se transformer en Contrôleurs, Inspecteurs ou Commissaires-Contrôleurs des Assurances.

Les démarches entreprises depuis fort longtemps sont à ce jour vaines.

Le statut devrait affirmer dans son préambule le caractère spécifique des assurances, les sujétions que l'exercice de la profession de contrôleur ou inspecteur impose à ces membres.

Le mode de recrutement et l'évolution de la carrière jusqu'à son terme devront être clairement précisées.

Les avantages liés à l'exercice de la profession stimuleraient les agents et leur feraient réellement prendre conscience de l'importance de leur rôle dans l'économie nationale.

Si dans le passé, le refus par les pouvoirs publics des statuts particuliers à ceux qui le souhaitaient pouvait s'expliquer par la suspension de l'application des statuts particuliers existant pour cause de redressement économique, nous assistons aujourd'hui à une vague de revendications sociales consécutives au mouvement de démocratisation de la vie politique et portant sur la remise en vigueur de ces statuts.

La Direction des Assurances devrait pouvoir saisir cette opportunité qui lui est offerte pour faire accepter sa revendication.

Au moment où le secteur des assurances, méconnu dans le passé, commence à s'affirmer dans notre pays, il revient aux pouvoirs publics de lui accorder une attention toute particulière.

II - LA PRISE EN CONSIDERATION DE L'IMPORTANCE DU SECTEUR DES ASSURANCES

La prise en considération de l'importance de ce secteur de l'économie du pays se traduit par le renforcement des effectifs d'une part et la motivation du personnel d'autre part.

II.1 : LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS

Le renforcement des effectifs constitue la première préoccupation du service togolais du contrôle des assurances. C'est l'un des services nationaux du contrôle des assurances des Etats membres de la CICA les moins pourvus en cadres. Actuellement, la Direction des Assurances ne compte que trois inspecteurs sortis de l'I I A dont la Directrice. Ce nombre peut paraître suffisant si on tient compte de l'exigüité de notre marché d'assurance.

Raisonné en termes de suffisance revient à minimiser la tentation au départ des cadres des assurances, qui pour rien au monde n'hésiteraient pas une seule seconde devant une offre d'emploi alléchante et mieux rémunérée.

Pour parer à cette éventualité, l'accent doit être mis sur la formation, dans la mesure des possibilités, d'un nombre important de cadres, tout en ayant à l'esprit que tous ne choisiront pas de servir au contrôle. La portée de cette remarque ne peut être mieux comprise que si on se pose la question de savoir pourquoi la Direction des Assurances ne compte que trois inspecteurs alors que le Togo a presque tout temps envoyé ses ressortissants en formation depuis la création de l'I I A, à l'exception de la 6^e ou 7^e promotion. Leur nombre s'élève à 14 diplômés.

Par ailleurs, les engagements internationaux du Togo lui imposent de détacher certains de ces agents pour remplir quelques fonctions internationales. Comme c'est actuellement le cas à l'I I A.

Tous ces paramètres vont dans le sens de la réduction constante du personnel compétent de la Direction des Assurances. Seule une politique soutenue de formation de personnel, tenant compte des paramètres ci-dessus évoqués, permettra de maintenir au contrôle un nombre raisonnable de cadres devant remplir valablement la mission assignée à cette administration dans l'intérêt des assurés et bénéficiaires de contrats et de l'économie nationale. Cette politique de formation pour être profitable à notre

Direction devra être complétée par des mesures susceptibles de motiver les agents au travail et réduire dans la mesure du possible le risque de fuite de cerveaux au bénéfice des compagnies d'assurances qui ne font aucun effort pour envoyer leurs agents en formation.

II.2 : LA MOTIVATION DU PERSONNEL

L'une des conditions pour rendre plus dynamique et performant notre service de contrôle reste la motivation du personnel. Le sentiment de frustration qui habite les agents et particulièrement les cadres ne saurait être contenu que si des mesures d'intéressement sont prises en leur faveur.

Il s'agit premièrement de pourvoir aux postes de chefs de division par nomination des agents sur la base des arrêtés ministériels. Ces nominations faites, les avantages attachés à ces fonctions pourront être attribués aux bénéficiaires.

En second lieu, la reconnaissance du statut particulier, dont nous avons parlée plus haut, concourt à l'amélioration des conditions de travail de nos agents. Pour dissiper l'atmosphère de morosité et instaurer un climat d'enthousiasme et de satisfaction, il est impératif que la contribution des compagnies d'assurances aux frais de contrôle qui n'est ni une taxe ni un impôt soit débudgétisée afin de servir de moyens mis à la disposition de la Direction pour résoudre les problèmes qui se posent. Demander une débudgétisation totale de la contribution des entreprises aux frais de contrôle au profit de la Direction des Assurances nous paraît utopique surtout à l'heure où le Togo traverse une zone de turbulence économique et financière et où les recettes budgétaires s'ame- nuisent de plus en plus.

Conscient de cette réalité incontournable de la situation économique du pays, une proportion de 35 à 40 % du montant de cette contribution pour- rait revenir à la Direction des Assurances pour remonter le moral des agents, rehausser l'importance du service et améliorer les prestations des agents.

C O N C L U S I O N

Le service du contrôle des assurances au Togo : mythe ou réalité nous semble un sujet important à divers points de vue.

D'abord, le problème posé par le thème intervient à l'heure où l'industrie des assurances traverse une crise grave qui fait craindre pour son avenir en Afrique.

Ensuite, le sujet soulève le problème de l'existence et du rôle des services nationaux de contrôle des assurances dans les pays de la C I C A.

Enfin, le point qui nous intéresse ici, à savoir quel est le cas du service du contrôle des assurances au Togo. C'est justement à cette question que nous devons répondre dans notre conclusion.

Pour y répondre, nous avons consacré le premier chapitre de la première partie aux modalités théoriques de l'exercice en général mais tout en prenant soins d'indiquer les fondements juridiques de ce contrôle. A ce titre, nous avons constaté qu'aussi bien au Togo qu'au Cameroun, une disposition du texte de base des assurances sert de fondement juridique au contrôle. Il s'agit de l'article 16 de l'ordonnance togolaise et de l'article 55 de l'ordonnance camerounaise.

Le second chapitre consacré à l'organisation du contrôle au Togo retrace les différentes structures de ce service.

Cette organisation n'est pas théorique puisque tous les postes prévus dans les structures sont pourvus et que sur le plan

pratique nous avons recensé dans le premier chapitre de la deuxième partie les problèmes que rencontre ce service. Ces problèmes n'étant pas des problèmes structurels mais des problèmes à caractère social, dénote de l'existence réelle du service du contrôle au Togo. Ceci n'a rien à voir avec les pays où le service du contrôle est réduit à une cellule ou à une personne.

A tous ces problèmes, nous avons tenté d'apporter des approches de solution qui pourraient améliorer la prestation des agents.

Il faut aussi souligner qu'en dépit des problèmes qu'elle connaît, la Direction des Assurances n'a pas failli à sa mission. La santé des entreprises d'assurances du marché togolais relativement bonne est partiellement redevable à l'action du service du contrôle.

Compte tenu de tout ce qui précède, il nous paraît logique d'affirmer que le service du contrôle des assurances au Togo est une réalité. Cette affirmation ne signifie pas que tous les problèmes sont résolus car pour être efficace voire performant et atteindre les objectifs qui lui sont assignés, des solutions adéquates doivent être apportées aux problèmes soulevés. Une grande importance doit être accordée au maintien d'un nombre raisonnable de contrôleurs qualifiés pour éviter l'exode des cadres de la Direction vers des entreprises d'assurances où ils pourraient être mieux rémunérés. C'est à cette condition qu'on arrivera à assurer la pérennité du rôle de protection des intérêts des assurés et des bénéficiaires *de* contrats et des tiers victimes d'accidents de circulation.

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

I - OUVRAGES

PICARD M. et BESSON A. : Les entreprises d'assurances,
Paris, L.G.D.J. 1977.

TOSETTI Alain : Le Contrôle sur Place, cours à l'I I A 1992.

YIGBEDEK Zacharie : Cours d'introduction à l'Assurance,
Collection cours de l'I I A.

BASSIROU Diop : Cours de législation et de réglementation
en assurance 1991.

II - ARTICLES

Groupe de Travail sur l'Epargne dans la Zone Franc :

- Contrôle des Assurances dans les pays africains,
organisation, rôle de la C I C A.
- Contrôle des Assurances en Afrique.
- Assainissement de l'environnement des assurances
de la Zone Franc.
- Programme d'assainissement majeur de l'environne-
ment des assurances et de l'épargne prévoyance dans
la Zone Franc.

Fédération Française des Sociétés d'Assurances :

Elément de réflexion des assureurs français sur la
situation de l'Assurance en Afrique.

A N N E X E S

A N N E X E 1

DK/OTK
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Union-Paix-Solidarité

DECRET N° 87 - 11 /

Portant Organisation et Attri-
butions de la Direction des
Assurances.

=====

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

Sur rapport du Ministre de l'Economie et des Finances ;
Vu la Constitution Spécialement en ses articles 15, 20, 21 ;
Vu le décret n° 68-151 du 12 Août 1968 créant la Direction du Contrôle
des Assurances ;
Vu le décret n° 82-127 du 11 Mai 1982 fixant les principes généraux
d'organisation des départements ministériels ;
Vu le décret n° 86-109 du 5 Juin 1986 portant organisation et attributions
du Ministère de l'Economie et des Finances ;
Vu le décret n° 86-90 du 20 Mai 1986 portant restructuration du
Gouvernement ;
Le Conseil des Ministres entendu :

D E C R E T E :

TITRE I - ORGANISATION

Article 1er.- : La Direction des Assurances est placée sous l'autorité du Ministre
de l'Economie et des Finances.

Elle a à sa tête un Directeur nommé par décret sur proposition du
Ministre de l'Economie et des Finances.

.../...2

Le Directeur est assisté dans ses fonctions d'un Directeur-Adjoint qui relève de son autorité.

Le Directeur-Adjoint est nommé par arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances.

Article 2.- : La Direction des Assurances comprend quatre divisions subdivisées à leur tour en Sections. Les Chefs de division sont nommés par arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances.

Article 3.- : Les divisions sont structurées comme suit :

a) - La division de la Réglementation.

Elle comprend deux sections :

* la section Législation, Etudes des Contrats d'assurance et Marchés Publics.

* la section Visa et Contentieux.

b) - la division des Marchés de l'Assurance.

Elle comprend deux sections :

* la section Contrôle :

Elle est subdivisée en trois bureaux :

- Contrôle sur place des Entreprises
- Contrôle des Assurances Obligatoires
- Contrôle des Organismes assimilés aux Entreprises d'Assurance.

* la section Suivi du système de la Carte Brune d'Assurance
C E D E A O.

c) - La division des Statistiques-Etudes-Enquêtes.

Elle comprend deux sections :

* la section Statistiques et Etudes Branches Incendie, Accidents, Risques Divers et Transports (IARDT) et Etudes Branches Vie et Capitalisation.

* la section Enquêtes et Etudes de Marché.

d). - La division des Services Communs :

- Elle comprend trois sections :

- la section Gestion du Personnel et du Matériel

- la section Formation Professionnelle

- la section Documentation et Archives.

TITRE II - ATTRIBUTIONS

Article 4.- : La Direction des Assurances assume, sous l'autorité du Ministre de l'Economie et des Finances, quatre fonctions principales à savoir :

a) - la promotion du secteur des assurances,

b) - la sauvegarde des intérêts des assurés, victimes et bénéficiaires des contrats d'assurance et de capitalisation.

c) - la protection de l'épargne détournée par les compagnies d'assurances sous forme de provisions techniques.

d) - le Conseil de l'Etat en matière d'assurance.

Article 5.- : Le Directeur des Assurances a un rôle de conception et d'animation des activités de la Direction.

Il suit le marché togolais des assurances dans ses activités nationales et internationales et rend compte au Ministre.

Il contribue à l'élaboration des projets de lois, décrets et arrêtés qui régissent le champ d'action de sa Direction et veille à la bonne application des textes législatifs et réglementaires en vigueur.

Il joue le rôle de conseiller auprès du Ministre de l'Economie et des Finances en suggérant des mesures susceptibles de permettre et d'accélérer le développement du marché des assurances et de sauvegarder l'intérêt à la fois de l'Etat, des organismes d'assurances et des assurés.

Article 6.- : Le Directeur-Adjoint aide le Directeur dans ses fonctions et le supplée en cas d'absence.

Article 7.- : Les Chefs de division coordonnent les activités spécifiques des sections relevant directement de leur autorité.

a) - La division de la Réglementation

Elle est chargée :

- de l'étude des contrats d'assurance (Conditions Générales et Particulières, Conventions ou Clauses Spéciales des Polices d'Assurance) destinés au public et contribue à l'élaboration des lois et règlements qui régissent le secteur des Assurances.

- de suivre tout contentieux né sur le marché des assurances entre organismes d'assurance et assimilés d'une part, et entre ces organismes et les assurés, victimes et bénéficiaires des contrats d'autre part.

- d'étudier les dossiers de demande d'agrément.

- de gérer les contrats souscrits par l'Etat pour couvrir les conséquences pécuniaires des accidents corporels pouvant survenir aux chauffeurs relevant du Budget Général et aux autres agents de l'Etat au cours des missions et déplacements officiels.

- de veiller à l'application des mêmes règles au niveau des Budgets Annexes et des Budgets Autonomes.

- de veiller à la bonne rédaction des clauses sur les couvertures d'assurances prévues dans les marchés de l'Etat ayant fait l'objet d'appel d'offres et de contrôler que lesdites assurances ont été placées auprès des entreprises agréées au Togo.

b) - La division des Marchés de l'Assurance.

Elle est chargée :

- d'effectuer les contrôles technique, juridique, financier et comptable permanents dans les entreprises d'assurance en vue de s'assurer de leur fonctionnement conformément à leurs statuts et à la réglementation en vigueur et qu'elles présentent les garanties suffisantes de solvabilité vis-à-vis des assurés, victimes et bénéficiaires de contrats d'assurance et de capitalisation.

- de veiller au respect de l'application des textes relatifs aux assurances obligatoires, de relever tous problèmes nés de cette application et de trouver les solutions adéquates.

- de suivre les activités des Agences Générales et Cabinets de Courtage d'assurance ainsi que celles des Cabinets d'Expertise agréés par le Ministre de l'Economie et des Finances.

- de suivre, en relation avec le Bureau National du Togo, l'application du système de la CARTE BRUNE D'ASSURANCE CEEDEAO aussi bien au Togo que dans les autres pays de la Communauté.

c) - La division Statistiques-Enquêtes et Etudes.

Elle est chargée :

- de recevoir et de traiter toutes les données statistiques du marché en vue d'analyser et d'orienter l'évolution des diverses branches d'assurance.

- d'effectuer le contrôle sur pièces (contrôle a-posteriori) de l'activité des Entreprises d'assurance en vue de proscrire des mesures de gestion appropriées.

- d'étudier les dossiers de demande d'agrément.

- d'entreprendre toute enquête et étude de marché pour l'introduction et la promotion de certaines branches d'assurance jugées vitales pour l'économie nationale.

d) - La division des Services Communs.

Elle est chargée :

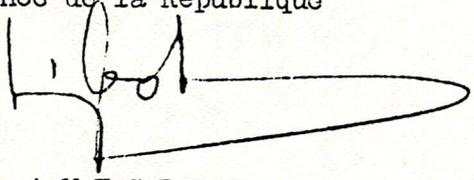
- de la gestion du Personnel et du Matériel de la Direction

- de la Formation Professionnelle

- de la Documentation et des Archives.

Article 8.- : Le Ministre de l'Economie et des Finances est chargé de l'application du présent décret qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, notamment le Décret n°68-151 du 12 Août 1968, et sera publié au Journal Officiel de la République Togolaise./-

Pour ampliation
Le Ministre Délégué à la
Présidence de la République

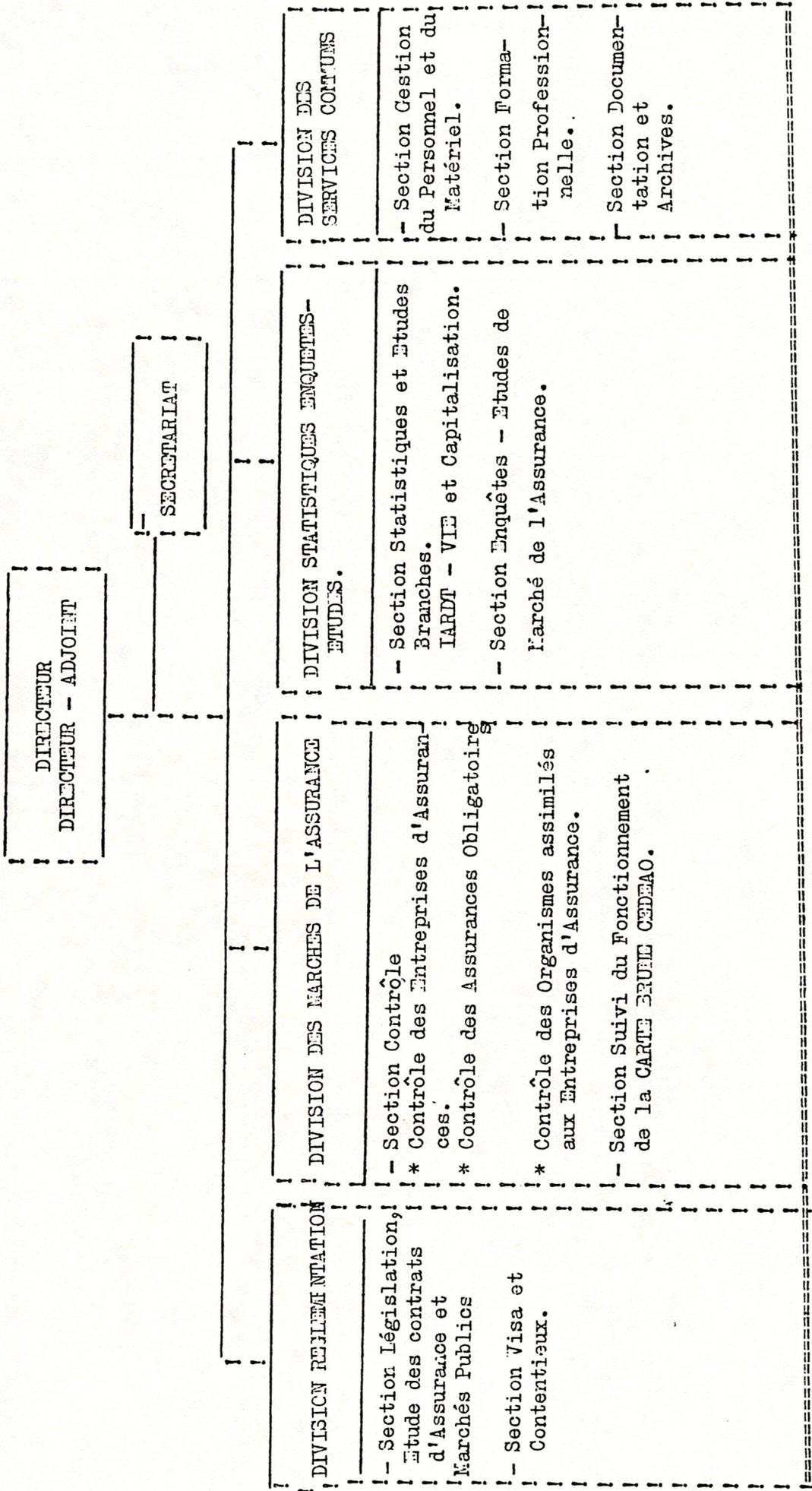

G. A M E G B O H

Fait à Lomé, le 17 février...1986


Signé :

GENERAL GNASSINGBE EYADEMA

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION DES ASSURANCES



X

ANNEXE II

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE
MINISTERE DES FINANCES ET DE
L'ECONOMIE

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Union-Paix-Solidarité

ORDONNANCE N° 36
portant réglementation des organismes
d'assurances de toute nature et des
opérations d'assurance.-

TITRE I

DE L'AGREMENT DES ORGANISMES D'ASSURANCES

ARTICLE 1er.- Ne peuvent effectuer des opérations d'assurance intéressant les personnes ayant dans le Territoire de la République Togolaise, 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.

ARTICLE 2.- Pour les organismes d'assurance, les agréments sont accordés, modifiés ou retirés par décret pris en Conseil des Ministres sur le rapport du Ministre des Finances. Ces décrets précisent les catégories ou sous-catégories d'opérations pour lesquelles les agréments sont accordés et éventuellement, les conditions dans lesquelles peuvent être effectuées ces opérations.

ARTICLE 3.- Les organismes d'assurance ne peuvent exercer des activités commerciales ou financières autres que celles résultant des opérations pour lesquelles ils sont agréés et celles résultant des opérations de réassurances.

ARTICLE 4.- Tout organisme d'assurances étranger doit en même temps qu'il dépose sa demande d'agrément :

- a - justifier de sa solvabilité
- b - présenter à l'acceptation du Ministre des Finances une personne résidant depuis un an au moins au Togo, pour être son représentant légal.

Le représentant détient tous les pouvoirs nécessaires pour représenter l'organisme d'assurance auprès des autorités compétentes et il est responsable des engagements que son organisme prend vis-à-vis des assurés.

ARTICLE 5.- A toute époque, l'agrément peut être retiré, ou suspendu, soit pour toutes les catégories ou sous-catégories d'opérations, soit pour plusieurs, soit pour une seule, si la situation financière de l'organisme d'assurance ne donne pas de garantie suffisante pour lui permettre de remplir ses engagements ou s'il ne fonctionne pas conformément à la réglementation en vigueur.

... Toutefois, l'agrément ne peut être retiré ou suspendu totalement ou partiellement qu'après que l'organisme d'assurances aura été préalablement mis en demeure par lettre recommandée de présenter ses observations par écrit dans un délai d'un mois.

Lorsque pendant une année, un organisme d'assurances n'a souscrit aucun contrat, ou n'a perçu aucune prime dans une ou plusieurs des catégories ou sous-catégories d'opérations pour lesquelles il est agréé, son agrément peut être retiré ou suspendu pour cette ou ces catégories ou sous-catégories d'opérations.

Les retraits ou suspensions d'agrément sont prononcés par arrêté du Ministre des Finances.

ARTICLE 6.- La suspension d'agrément entraîne interdiction de souscrire tout contrat nouveau et de renouveler tout contrat parvenu à sa date d'expiration et de reconduction dans les catégories ou sous-catégories d'opérations pour lesquelles la suspension d'agrément a été signifiée. Par contre, l'organisme d'assurances poursuit la gestion des contrats en vigueur et demeure intégralement responsable des engagements y afférents.

Le Ministre des Finances peut mettre fin à une suspension d'agrément par arrêté publié au Journal Officiel.

ARTICLE 7.- Le retrait d'agrément entraîne la liquidation de l'organisme d'assurance. Un recours contre les décisions prévues aux articles 5 et 6 peut être introduit devant les juridictions administratives compétentes dans les formes et délais fixés par la loi.

ARTICLE 8.- Les organismes d'assurances peuvent avec l'approbation du Ministre des Finances, transférer en totalité ou en partie leurs portefeuilles de contrats avec les droits et obligations y attachés à un ou plusieurs organismes d'assurances agréés.

ARTICLE 9.- La demande de transfert est portée à la connaissance des créanciers par un avis publié au Journal Officiel qui leur impartit un délai de trois mois pour présenter leurs observations.

Le Ministre des Finances approuve le transfert par arrêté publié au Journal Officiel, s'il juge que ce transfert est conforme aux intérêts des assurés et créanciers.

Cette approbation rend le transfert opposable aux assurés souscripteurs et bénéficiaires de contrats et aux créanciers. Ce transfert n'entraîne à la charge des assurés la perception d'aucune taxe.

ARTICLE 10.-Un décret pris sur le rapport du Ministre des Finances dans les deux mois suivant la date de promulgation de la présente ordonnance prescrira :

- a - les conditions juridiques, techniques et financières que doivent remplir les sociétés par actions, sociétés à forme mutuelle, mutuelles et caisses mutuelles, syndicats de garantie, institutions de prévoyance, collectives et autres organismes d'assurances désirant obtenir l'agrément notamment en ce qui concerne les montants minima du capital social, du fonds d'établissement ou du patrimoine propre.
- b - la procédure à suivre et la composition du dossier à constituer à l'appui d'une demande d'agrément.
- c - les conditions de liquidation totale ou partielle des organismes d'assurances ayant fait l'objet d'une décision de retrait d'agrément.

T I T R E II

DES CONDITIONS DE SOLVABILITE IMPOSEES AUX ORGANISMES D'ASSURANCES ET DES GA- RANTIES ACCORDEES AUX ASSOCIES ET BENE- FICIAIRES DE CONTRATS

ARTICLE 11.-Les organismes d'assurances doivent, à toute époque être en mesure d'inscrire au passif et représenter à l'actif de leur bilan :

- les réserves techniques suffisantes pour le règlement intégral de leurs engagements vis-à-vis des assurés et bénéficiaires de contrats.
- les postes correspondants aux dettes et engagements de toute nature contractée envers des tiers autres que les assurés et bénéficiaires de contrats.

ARTICLE 12.-Les organismes d'assurances doivent obligatoirement constituer les réserves techniques suivantes selon les catégories d'opérations qu'elles effectuent :

- Pour les opérations d'assurances sur la vie, d'assurance nuptialité, natalité et de capitalisation.
 - a - Réserves mathématiques : différence entre les valeurs actuelles des engagements respectivement pris par l'assureur et par les assurés.
 - b - Réserves pour bénéfices non distribués annuellement aux assurés et montant des comptes individuels de participation aux bénéfices ouverts au nom des assurés lorsque ces bénéfices ne sont pas payables immédiatement après la liquidation de l'exercice qui les a produits.
- Pour les rentes mises à la charge de l'assurance à la suite d'accidents de travail ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente :
 - c - Réserves mathématiques : valeurs des engagements de la société en ce qui concerne les rentes et accessoires de rentes mises à sa charge.
- Pour toutes les autres opérations d'assurance :
 - d - Réserves pour risques en cours
 - e - Réserves pour sinistres à payer
 - f - Réserves mathématiques des rentes.

- Pour toutes les catégories d'opérations d'assurance ou d'opérations assimilées, le Ministre des Finances peut, outre celle prévue ci-dessus, prescrire par arrêtés publiés au Journal Officiel, la constitution des réserves techniques nécessaires au règlement intégral des engagements pris envers les assurés et bénéficiaires des contrats.
- Les dotations réglementaires aux réserves techniques sont faites pour chacun des exercices, et ne donne lieu à aucun prélèvement fiscal.

ARTICLE 13.- Les éléments d'actif affectés à la représentation des réserves techniques doivent être des liquidités, des créances exigibles, et des placements mobiliers ou immobiliers présentant des garanties et remplissant des conditions de disponibilité et de diversité suffisantes pour que l'organisme d'assurances soit à tout moment en mesure de satisfaire à tous ses engagements.

En outre les organismes pratiquant des opérations d'assurances sur la vie, nuptialité, de capitalisation, d'assurance contre les accidents de travail, ou toutes autres catégories d'opérations d'assurance ou d'opérations assimilées entraînant la constitution des réserves mathématiques, doivent maintenir le revenu net des placements affectés aux réserves mathématiques à un montant au moins égal à celui des intérêts dont sont crédités les réserves mathématiques.

ARTICLE 14.- Les réserves techniques prévues aux articles 11 et 12 de la présente ordonnance devront être investies dans l'économie nationale dans les conditions fixées par décret pris sur le rapport du Ministre des Finances.

ARTICLE 15.- Les immeubles des organismes affectés à la représentation des réserves techniques sont grevés d'une hypothèque légale inscrite à la requête du Ministre des Finances.

T I T R E I I I

DU CONTROLE DE L'ETAT SUR LES OPERATIONS ET ORGANISMES D'ASSURANCES

ARTICLE 16.- Les organismes d'assurances et les opérations qu'ils effectuent sont soumis au contrôle de l'Etat. Ce contrôle s'exerce dans l'intérêt des assurés et bénéficiaires de contrats.

Article 17.- Le Ministre des Finances est chargé de l'exercice du contrôle de l'Etat.

Il doit veiller à ce que :

- les organismes d'assurances remplissent les conditions de solvabilité prévues au TITRE II de la présente ordonnance.

- Les opérations d'assurances soient effectuées conformément aux dispositions de la réglementation en vigueur.

Article 18.- 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, compte-rendu, états financiers, comptables ou statistiques qui doivent être produits ou doivent être publiés par les organismes d'assurances.

Article 19.- Le Ministre des Finances dispose pour l'exercice du contrôle, de fonctionnaires assermentés portant les titres de "CONTRÔLEURS et d'INSPECTEURS DES ASSURANCES" dont le mode de recrutement et le statut seront fixés par décret.

Ces fonctionnaires peuvent à toute époque, vérifier sur place les opérations de tous les organismes d'assurances ag^{és} installés au Togo, et constater par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve contraire les infractions à la présente ordonnance et aux textes réglementaires pris en vue de son application.

Ils rendent compte de leurs constatations et observations au Ministre des Finances qui prescrit les redressements nécessaires aux organismes concernés.

Les Contrôleurs et Inspecteurs des Assurances prêtent serment de ne pas divulguer les secrets commerciaux dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Article 20.- Les organismes d'assurances opérant au Togo sont tenus de produire au Ministre des Finances dans les formes et aux dates fixées par arrêté, tous documents susceptibles de permettre le contrôle de leurs situations financières et de la marche de leurs opérations.

Ils doivent mettre à la disposition des Agents de l'Etat chargés du contrôle, si ces fonctionnaires le demandent, le personnel qualifié pour leur fournir des renseignements qu'ils jugent nécessaires.

Article 21.- Conformément à la Convention Internationale de coopération en matière de Contrôle d'assurance et dans les conditions prévues par celle-ci le Ministre des Finances peut procéder à toutes vérifications et constatations utiles auprès des groupements professionnels institués sur le Territoire de la République Française entre organismes ou intermédiaires d'assurances.

Article 22.- Les frais de toute nature résultant du contrôle des organismes et opérations d'assurance prévue au présent titre ainsi que des décrets et arrêtés pris en vue de son application, sont couverts au moyen des contributions fixées par arrêté du Ministre des Finances proportionnellement aux primes ou cotisations.

T I T R E I V

DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE

Article 23.- Ne peuvent à un titre quelconque fonder, diriger, administrer, représenter, ou liquider des organismes d'assurances de toute nature et ne peuvent présenter des opérations d'assurance au public :

- les personnes ayant fait l'objet de condamnation pour crime de droit commun, vol, abus de confiance, escroquerie, délit puni des peines de l'escroquerie, soustraction commise par un dépositaire public, extorsion de fonds, ou valeurs, atteinte au crédit de l'Etat et recel des choses obtenues à l'aide de ces infractions.

- les personnes ayant fait l'objet de condamnation pour tentative ou complicité des infractions ci-dessus.

- les personnes ayant fait l'objet de condamnation à une peine d'un an d'emprisonnement au moins quelle que soit la nature du délit commis.

- les faillis non réhabilités.

- les mêmes interdictions peuvent également être prononcées par les tribunaux à l'encontre :

- de toute personne condamnée pour infraction à la législation ou à la réglementation des assurances ;

- des Administrateurs, Gérants, Directeurs et Agents d'organismes d'assurances ayant été dissous à la suite de retrait d'agréments.

Article 24.- Les documents de toute nature, prospectus, affiches, circulaires, plaques, imprimés et tous autres documents destinés à être distribués au public ou publiés par un organisme d'assurances doivent toujours porter à la suite du nom ou de la raison sociale, la mention ci-après :

"ENTREPRISE PRIVEE REGIE PAR L'ORDONNANCE N° 36 DU 12 Août 1968"
(avec la seule indication de la date de la présente Ordonnance).

Ils ne peuvent contenir aucune allusion au contrôle de l'Etat, ni aucune assertion susceptible d'induire en erreur sur la véritable nature de l'entreprise ou l'importance réelle de ses engagements.

Article 25.- Les organismes d'assurances proposent au Ministre des Finances les tarifs qu'ils entendent utiliser pour obtenir l'équilibre technique ou financier de chacune des catégories ou sous-catégories d'opérations qu'ils pratiquent.

Le Ministre des Finances détermine les tarifs applicables dans le Territoire de la République Togolaise.

Article 26.- Cette Ordonnance sera exécutée comme Loi de la République Togolaise./-

Fait à Lomé, le 12 août 1968

Pour Ampliations

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ;

Le Directeur du Cabinet

Signé :

Signé : Le Général E. EYADEMA

T. K. LACLE

T A B L E D E S M A T I E R E S

INTRODUCTION	1
 <u>PREMIERE PARTIE :</u>	
LE CONTRÔLE DE L'ETAT SUR LES ACTIVITES D'ASSURANCES	3
 CHAPITRE I : L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE L'ETAT SUR LES ENTREPRISES D'ASSURANCES	
I - LES MOTIFS DU CONTRÔLE	4
I.1 : LA PROTECTION DES ASSURES ET BENEFICIAIRES DE CONTRANTS ...	4
I.2 : LA MOBILISATION DE L'EPARGNE NATIONALE	6
II - LES MODALITES THEORIQUES DU CONTRÔLE	7
II.1 : LE CONTRÔLE SUR PLACE	7
II.2 : LE CONTRÔLE SUR PIECE ET SON ETENDUE	8
A - L'AGREMENT	8
a) L'agrément technique	8
b) L'agrément politique	10
B - LA SOLVABILITE DES ENTREPRISES D'ASSURANCES	10
C - AUTRES DOMAINES DE CONTRÔLE	11
 CHAPITRE II : L'ORGANISATION DU CONTRÔLE AU TOGO	
I - L'ORGANE DE CONTRÔLE	13
I.1 : LES STRUCTURES DE LA DIRECTION DES ASSURANCES	14
A - LA DIVISION DE LA REGLEMENTATION	14
B - LA DIVISION DES MARCHES DE L'ASSURANCE	15
C - LA DIVISION DES STATISTIQUES, ENQUÊTES ET ETUDES	16
D - LA DIVISION DES SERVICES COMMUNS	16

I.2 : LE CORPS DE CONTRÔLE	17
II - LE CADRE JURIDIQUE	17
II.1 : L'ORDONNANCE N° 36 DU 12 AOÛT 1968	18
II.2 : LA BRANCHE AUTOMOBILE	19
II.3 : LA BRANCHE MARITIME	21
III - LE MARCHÉ TOGOLAIS D'ASSURANCE	22
III.1 : LES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE DE DROIT NATIONAL	22
III.2 : LES AGENCES DES SOCIÉTÉS ÉTRANGÈRES	23

DEUXIÈME PARTIE :

LES PROBLÈMES LIÉS AU SERVICE DU CONTRÔLE DES ASSURANCES AU TOGO ET ESQUISSES DE SOLUTIONS	25
---	----

CHAPITRE I : LES INSUFFISANCES DU SERVICE DU CONTRÔLE DES ASSURANCES AU TOGO	26
---	----

I - LES INSUFFISANCES COMMUNES À TOUS LES ÉTATS MEMBRES DE LA C I C A	26
--	----

I.1 : LES INSUFFISANCES LIÉES À L'ORGANISATION DES SERVICES NATIONAUX DE CONTRÔLE	26
--	----

I.2 : L'IMPUISSANCE DES SERVICES NATIONAUX DE CONTRÔLE	28
--	----

II - LES INSUFFISANCES PARTICULIÈRES AU CONTRÔLE TOGOLAIS	29
---	----

II.1 : LE DÉFAUT DE STATUT PARTICULIER	29
--	----

II.2 : LA FRUSTRATION DU PERSONNEL DU CONTRÔLE	30
--	----

CHAPITRE II : PROPOSITIONS POUR LA MISE EN PLACE D'UN CONTRÔLE EFFICIENT	32
---	----

I - L'ASSOUPLISSEMENT DE LA TUTELLE ÉTROITE SUR LE SERVICE DU CONTRÔLE DES ASSURANCES	32
--	----

I.1 : L'AUTONOMIE DU CONTRÔLE DES ASSURANCES	32
--	----

I.2 : L'ADOPTION D'UN STATUT PARTICULIER	33
--	----

II - LA PRISE EN CONSIDERATION DE L'IMPORTANCE DU SECTEUR DES ASSURANCE	34
II.1 : LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS	35
II.2 : LA MOTIVATION DU PERSONNEL	36
CONCLUSION	37
BIBLIOGRAPHIE	39
ANNEXES	40

EXTRA STRONG

EX