ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Blumenthal, Hervé; Hennis-Pierre, Catherine

Working Paper

Protectionnisme dans l'assurance et la réassurance africaine: Contributions des Examens de politique commerciale (EPC) des etats membres de l'UEMOA

WTO Staff Working Paper, No. ERSD-2020-08

Provided in Cooperation with:
World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division, Geneva

Suggested Citation: Blumenthal, Hervé; Hennis-Pierre, Catherine (2020) : Protectionnisme dans l'assurance et la réassurance africaine: Contributions des Examens de politique commerciale (EPC) des etats membres de l'UEMOA, WTO Staff Working Paper, No. ERSD-2020-08, World Trade Organization (WTO), Geneva, https://doi.org/10.30875/91cd3201-fr

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/215817

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Staff Working Paper ERSD-2020-08 **12 March 2020**

World Trade Organization

Economic Research and Statistics Division

PROTECTIONNISME DANS L'ASSURANCE ET LA RÉASSURANCE AFRICAINE: CONTRIBUTIONS DES EXAMENS DE POLITIQUE COMMERCIALE (EPC) DES ETATS MEMBRES DE L'UEMOA*

Hervé Blumenthal
Paris

Catherine Hennis-Pierre
Organisation mondiale du commerce

Manuscript date: 10 December 2019

Avertissement : Il s'agit d'un document de travail qui représente la recherche en cours. Cet article représente les opinions de membres du personnel ou de chercheurs invités et est le produit de la recherche professionnelle. Il ne vise pas à représenter la position ou les opinions de l'OMC ou de ses membres, ni la position officielle des membres du personnel. Le contenu de cet article n'engage que ses auteurs; toute erreur revient aux auteurs.

* Ce document a été préparé dans le cadre de l'événement TPRM@30 en novembre 2019 pour célébrer le 30e anniversaire de la TPRM.

PROTECTIONNISME DANS L'ASSURANCE ET LA RÉASSURANCE AFRICAINE:

CONTRIBUTIONS DES EXAMENS DE POLITIQUE COMMERCIALE (EPC) DES ETATS MEMBRES DE L'UEMOA

Hervé Blumenthal[1]
(hgb.icamm@gmail.com)

Catherine Hennis-Pierre
(Catherine.Hennis-Pierre@wto.org)

Résumé analytique:

Le concept d'assurance est fondé sur la mutualisation de risques futurs aléatoires moyennant le paiement en amont d'une contribution financière par le client (la prime d'assurance). Pour être effective, l'assurance suppose une confiance élevée de la part des clients dans la capacité des fournisseurs d'assurance (les compagnies d'assurance) à payer les dommages lorsqu'ils se matérialisent. Sinon, les clients ne payeraient pas leurs primes aux compagnies d'assurance. Pour être fiables, donc solvables, et offrir une véritable mutualisation des risques, les compagnies d'assurance sont tenues d'avoir une taille minimum et de gérer leurs réserves financières de manière appropriée. C'est la raison pour laquelle les marchés d'assurance sont fortement régulés partout dans le monde, afin de garantir autant que possible la solvabilité future des sociétés d'assurance et leur capacité à honorer leurs engagements vis-à-vis de leurs clients. Lors des opérations de commerce international, les opérateurs comptent sur les garanties d'assurance fournies par les compagnies d'assurance. Pour cette raison, le fonctionnement adéquat du marché d'assurance revêt une dimension d'intérêt public. C'est pourquoi, dans la plupart des pays, la réglementation est essentiellement prudentielle.

Les Examens de politique commerciale (EPCs) récents des pays membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) suggèrent que les restrictions d'accès au marché peuvent entraver la réglementation prudentielle du secteur, et peuvent, dans certains cas, avoir l'effet inattendu d'annuler les garanties auxquelles s'attendent les clients. Cet article explore les principales caractéristiques du marché de l'assurance en Afrique de l'Ouest, et sa réglementation. Il montre sur la base d'exemples concrets issus des EPCs l'effet sur la garantie d'assurance des politiques commerciales mises en place par plusieurs États, en particulier sur la compétitivité des fournisseurs locaux d'assurance et de leurs clients dans un monde globalisé. L'article conclut en explorant les leçons à tirer des conséquences inattendues de cette politique commerciale dans le secteur de l'assurance.

Mots clé: Commerce services assurance politique commerciale

JEL Classification: F13

[1] Hervé Blumenthal est diplômé de l'École supérieure de commerce de Paris. Sa carrière dans l'assurance et la réassurance a été particulièrement marquée par le continent africain, et ce dès 1977. Il a notamment été directeur de Marsh, premier courtier d'assurance mondial, puis directeur Afrique et Asie de PartnerRe et finalement agent souscripteur sur toute l'Afrique pour le compte de Catlin, le plus grand syndicat du Lloyd's. Il a développé l'enseignement de l'assurance à HEC Paris, avant de devenir conférencier sur l'Afrique dans le 3ème cycle à la Sorbonne à Paris. Conseiller du Commerce Extérieur de la France, il est titulaire de la Légion d'Honneur et de l'Ordre National du Mérite.

1 CONTEXTE DE L'ETUDE

1.1. Depuis le lancement du Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC) en 1989, les régimes commerciaux des États membres de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger et Sénégal) ont été examinés une vingtaine de fois par les Membres de l'OMC, chacun à plusieurs reprises. En octobre 2017, les huit pays furent examinés conjointement pour la première fois. Ceci permit d'analyser en même temps les politiques commerciales de tous les États membres de l'UEMOA (ci-après "les États membres"), à la lumière des dispositions de l'UEMOA et de l'OMC. L'un des attraits du mécanisme de l'EPC est qu'il offre l'occasion aux Membres de l'OMC d'exprimer leurs préoccupations au sujet des politiques et pratiques commerciales des autres Membres de l'OMC faisant l'objet d'un examen, et de poser des questions écrites au sujet de ces mesures. Ces questions, et les réponses qui sont fournies, permettent de mieux comprendre les enjeux liés à ces politiques et pratiques commerciales.

1.2. Cet article décrit les mesures maintenues par les États membres dans les secteurs de l'assurance et de la réassurance, en grande partie sur la base des rapports rédigés en octobre 2017 à l'occasion de cet EPC.[2] À cette occasion, les Membres de l'OMC ont présenté plusieurs questions aux États membres en matière d'assurance, auxquelles les États membres ont fourni des réponses; ces échanges sont reproduits dans le Tableau 1.

Tableau 1 Questions des Membres de l'OMC mentionnant les assurances lors de l'EPC de l'UEMOA - octobre 2017

Pays ayant posé la question - Pays répondant - *Question* / Réponse
Question de l'Union européenne: ***Les dispositions réglementaires de Bâle II et Bâle III pour la banque et l'assurance en 2016 auront un impact sur les opportunités d'affaires et sur l'accès aux financements. Les États membres de l'UEMOA pourraient-ils expliquer quelles en sont les conséquences attendues? Des mesures ont-elles été prises par chaque État membre pour tirer parti de ces dispositions?***
Réponse du Burkina Faso et du Mali: Les assurances sont exclues de la migration des pays de l'UEMOA vers Bâle II et Bâle III prévue pour 2018.
Question de l'Union européenne: ***Do the WAEMU member States foresee to take any measures to improve the efficiency and competitiveness of insurance services in their territory? In addition, would the WAEMU member States see merit in reforming the rules on ceding of reinsurance abroad?***
Réponse du Sénégal: Les dispositions CIMA visées ont pour objectif une domiciliation des contrats d'assurance dans le pays de souscription, et par voie de conséquence, de l'épargne générée par ces contrats. Il s'agit d'une traduction réglementaire de l'un des objectifs majeurs du Traité instituant la CIMA qui est la prise de mesures en vue d'encourager la rétention des primes au niveau local: interdiction de la souscription directe d'une assurance à l'étranger et limitation pour la cession en réassurance à l'étranger. Ces capitaux retenus dans notre zone sont utilisés en partie pour des investissements dans nos économies. Réponse 1: au niveau CIMA, une mesure essentielle pour améliorer l'efficacité et la compétitivité des services d'assurances a été le renforcement de la capacité financière des sociétés d'assurances, notamment par le relèvement du capital social minimum. Depuis l'avènement du marché CIMA (1992) le capital social minimum des sociétés d'assurance a été multiplié par 10, passant de 0,5 milliards à 5 milliards de FCFA (7,6 millions d'euros). Une autre mesure forte a consisté au renforcement du cadre règlementaire sur la gouvernance des entreprises d'assurances. Réponse 2: cette réforme des règles de cession en réassurance est pertinente en ce qu'elle permet de réduire le taux de cession des primes très élevé en dehors de la zone. Elle est en cohérence avec la réforme sur le renforcement des fonds propres des compagnies d'assurances avec le capital social minimum de 5 milliards de FCFA et l'exigence de fonds propres au moins égaux à 80% du capital social. Ce qui induit une meilleure capacité de rétention des risques assurés dans la zone. Il faut y ajouter que les sociétés d'assurances ont eu régulièrement recours aux dérogations de l'article 308 ancien pour des risques dont la nature et les capitaux assurés n'exigeaient pas une cession à plus de 75% à l'étranger. Cette réforme permettrait également de rendre effective la coassurance communautaire (prévue par la loi CIMA) à travers un partage de risques entre sociétés opérant dans des pays différents de la zone. La réforme est donc de nature à réduire la déperdition de primes pour les assureurs de la zone et pour l'économie des pays membres.
Question de la Chine: ***Quels types de garanties et de restrictions visant les investisseurs étrangers figurent dans les Codes d'investissements des États membres de l'UEMOA? Existe-t-il des réglementations concernant le rapatriement des bénéfices?***
Réponse de l'UEMOA: La règlementation bancaire en matière de rapatriement de capitaux prévoit que les paiements courants à destination de l'étranger sont exécutés, sous réserve de la présentation de pièces justificatives à l'intermédiaire agréé, selon le principe de la liberté. À cet égard, sont autorisés les règlements à destination de l'étranger afférents aux intérêts et dividendes, parts et bénéfices des sociétés de capitaux ou de personnes, intérêts hypothécaires ou de titres

[2] Examen des politiques commerciales – États membres de l'UEMOA, Genève. Adresse consultée: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=R:/WT/TPR/S362r1-01.pdf.

Pays ayant posé la question - Pays répondant - *Question* / Réponse
immobiliers, loyers et fermages, bénéfices d'exploitation des entreprises, pensions et rentes découlant d'un **contrat d'assurance-vie**, ainsi que toute autre rémunération périodique d'un capital.
Question de l'Australie: ***Quels services spécialisés ont enregistré un recul des importations, et quels sont les niveaux antérieurs et actuels d'importations pour ces services?***
Réponse du Sénégal: Le Sénégal est un importateur net de services, avec une balance du commerce des services structurellement déficitaire (-104,4 milliards de FCFA (159 millions d'euros) en 2015). Entre 2009 et 2016, les exportations de services sont passées de 481 à 684 milliards de FCFA. Dans la même période, les importations de services ont augmenté de plus de 200 milliards de FCFA pour s'établir à 749 milliards de FCFA (1,1 milliard d'euros), résultant en un déficit de la balance des services. Les voyages (à l'exportation) et le fret et l'**assurance** (à l'importation) constituent les principales catégories de services échangés.
Question de l'Australie: ***L'UEMOA pourrait-elle fournir des renseignements complémentaires sur le fonctionnement du cadre de réglementation des contrats de Partenariats Public-Privé (PPP)? Par exemple, fonctionnera-t-il de manière indépendante, comment traitera-t-il les différentes normes d'octroi de licences et de contrats entre les États membres et fera-t-il l'objet d'une gestion centralisée ou relevant de chaque État membre?***
Réponse de l'UEMOA: Pour ce qui est des PPP, le projet de Directive a arrêté un clausier-type énumérant les éléments obligatoires, afin d'harmoniser les contrats dans les principales dispositions. Le contrat comporte au minimum des dispositions relatives [...] aux garanties et autres sûretés, notamment celles constituées conformément à l'Acte Uniforme relatif à l'organisation des sûretés de l'OHADA, ainsi que les polices d'**assurance** que le titulaire est tenu de souscrire auprès d'assureurs domiciliés sur le territoire de l'Etat membre concerné par le projet.

Source: Document de l'OMC WT/TPR/M/362/Add.1, 5 février 2018. Adresse consultée: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/TPR/M362A1-01.pdf.

1.3. Les échanges décrits dans ce tableau fournissent un aperçu des préoccupations des Membres de l'OMC concernant la politique commerciale des États membres en matière de commerce des services d'assurance et de réassurance, politique qui est d'ailleurs commune à de nombreux pays africains. Ces préoccupations peuvent être résumées comme suit:

- Les restrictions à l'accès au marché causées par les obligations de domiciliation des contrats d'assurance dans l'État de souscription du risque, qui interdisent la souscription directe d'une assurance à l'étranger; comme c'est le cas d'ailleurs dans la plupart des autres pays.

- La constatation qu'en dépit de ces restrictions les États membres demeurent des importateurs importants de services d'assurance (Graphique 1), et que ces importations représentent un montant relativement important comparativement au total des primes émises dans les États membres (Tableau 2); et

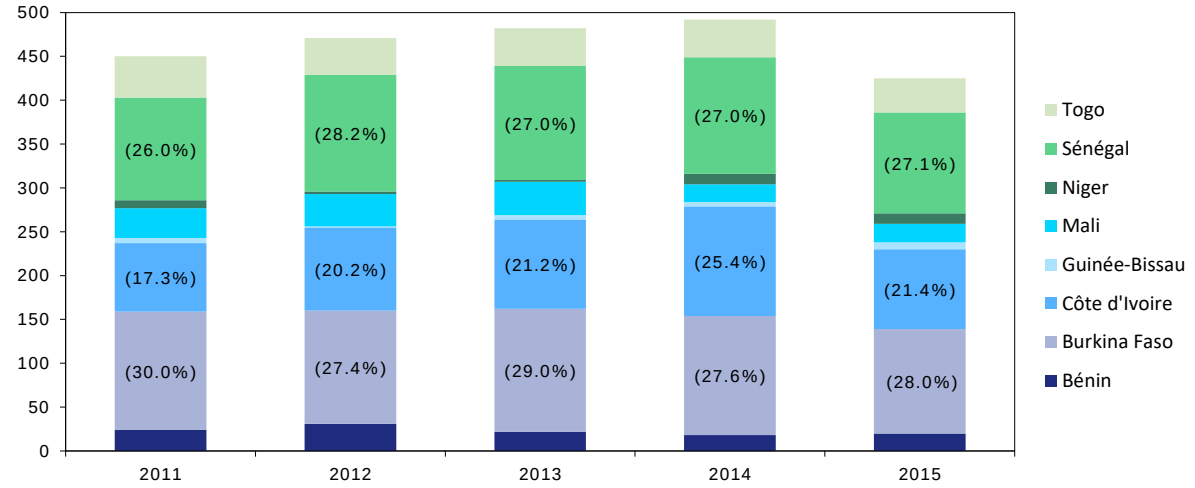
- Les obligations d'assurance sur les importations constituent un sujet de préoccupation particulière en ce qu'elles impactent le processus d'importation des autres biens et services, à la fois en termes de coûts additionnels et de lourdeur des procédures administratives liée à la nécessité de soumission de certificats, souvent encore sous forme papier.

- Les restrictions à l'accès au marché causées par les restrictions sur les cessions de réassurance à l'étranger, ce qui constitue une pratique spécifique à l'Afrique.

- Une préoccupation générale concernant le manque d'efficacité et de compétitivité des fournisseurs d'assurance et de réassurance, et ses conséquences économiques sur la qualité des assurances offertes dans les États membres;

Graphique 1: Importations de services d'assurance, États membres, 2011-2015

(Millons de dollars EU)



Note: Les chiffres entre parenthèses correspondent au pourcentage du total payé par les États membres de l'UEMOA.

Source: WTO Statistics Database: Adresse consultée: http://stat.wto.org/Home&WSDBHome.aspx?Language=F.

1.4. Selon une étude de la Fédération des sociétés d'assurances de droit national africaines (FANAF), les primes émises en Afrique en 2016 ont été estimées à 50 dollars par an par habitant en moyenne, alors que la moyenne mondiale était de 638 dollars la même année. A ce niveau, elles représentent en moyenne 2,8% du PIB des pays africains en 2016, soit moins de la moitié de la moyenne mondiale (6,3% du PIB mondial).[3] Dans l'UEMOA, ce ratio ne dépasse pas 1,93% (au Togo), ce qui est extrêmement bas, même par rapport à la moyenne africaine (voir aussi Tableau 2). Le marché de l'assurance offre donc un potentiel important de développement qui n'est pas exploité, mais qui ne se réalise pas actuellement, en partie en raison des bas niveaux de revenu de la population, et du peu de fiabilité de nombreuses sociétés d'assurance locales.

1.5. Une autre particularité de l'UEMOA est le nombre élevé de sociétés d'assurance par rapport à la taille des économies nationales (Tableau 2). Certaines sont bien gérées, et possèdent des niveaux de fonds propres adéquats mais, comme le note l'EPC, le secteur souffre d'un nombre conséquent de sociétés peu rentables qui ont de la peine à régler les petits sinistres; ces sociétés seraient probablement peu solvables en cas de catastrophe importante. Ceci explique en grande partie la réticence des personnes physiques et morales à souscrire des assurances locales, n'étant pas assurées d'être dédommagées en cas de sinistre. La question se pose donc de savoir si une plus grande ouverture du marché à la concurrence, notamment étrangère, ne permettrait pas d'améliorer la fiabilité des services d'assurance offerts à la population, et développer le marché en stimulant la demande de services d'assurance. Ceci pourrait se faire en revoyant les principales mesures de politique commerciale décrites dans les sections ci-dessous.

[3] FANAF (2018), le marché de l'assurance en Afrique (données de 2012 à 2016).

Tableau 2: Indicateurs d'assurance dans l'UEMOA – affaires directes, 2016

(Pourcentages et équivalent euros)

Pays	Nombre de sociétés (IARD/vie)	Part des primes dans le PIB (dont non-vie)	Primes émises (EUR millions)	Importations (USD millions)	Primes émises par hab.	Dont: vie	Dont non-vie
Bénin	8/6	0.94 (0.61)	75.2	20	5	2	4
Burkina F.	8/8	0.93 (0.62)	100	119	19	8	11
RCI	22/9	1.5 (0.84)	464	91	..	..	..
Guinée-B.	3/..	..	..	8	4	1	3
Mali	8/3	0.45 (0.39)	62.8	21	2	0	2
Niger	6/2	0.68 (0.53)	44.4	12	14	5	9
Sénégal	18/8	1.48 (1.06)	212	115	10	5	6
Togo	7/5	1.93 (1.13)	78.5	39	5	2	4
Total		..	398				

.. Non disponible.

Source: FANAF (2018).

2 LE CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DE L'ASSURANCE

2.1. Seuls la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont pris des engagements en matière d'assurance en 1994 dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les autres États membres de l'UEMOA ne se sont pas, dans l'ensemble, engagés à ouvrir à la concurrence internationale les services d'assurance pour les risques situés dans leurs pays respectifs.

2.2. Les engagements de la Côte d'Ivoire et du Sénégal reflètent les dispositions du Code des assurances des États membres de la Conférence interafricaine des marchés d'assurance (CIMA), créée en 1992 au sein de la zone franc. Ce code, entré en vigueur en 1995, établit une réglementation cadre commune pour toute activité d'assurance terrestre directe dans 14 pays africains, y compris les États membres de l'UEMOA. Le Conseil des ministres des assurances (CMA) est l'instance suprême de la CIMA. Conformément au Code, des Directions nationales des assurances ont été établies dans chaque pays membre et sont chargées d'appliquer les décisions et recommandations de la Commission régionale de contrôle des assurances (CRCA), qui est l'organe régulateur du secteur, et dont le siège est à Libreville au Gabon. La CRCA constitue un système régional de surveillance des sociétés d'assurance et des systèmes de pensions professionnelles, et contribue donc à réduire à la fois les risques d'insolvabilité et les risques systémiques.

2.3. Le Code CIMA impose une séparation des activités d'assurance vie et non-vie (incendie, accidents, risques divers et techniques, IARD). L'assurance du transport maritime, fluvial ou aérien, de même que les réassurances entre assureurs sont exclues en partie du champ d'application du Code CIMA. Ceci reflète le manque de capitaux locaux pour assurer les gros risques, tels que le pétrole offshore (qui relève de la branche transports) ou les avions gros-porteurs, essentiellement parce que les capitaux à assurer sont trop importants pour les sociétés locales. Il est donc logique que l'obligation d'assurer localement ce type d'opération soit exclue du code CIMA.

2.4. Le Code CIMA interdit l'implantation dans les pays signataires de filiales et de succursales de sociétés étrangères non agréées par le Ministère des finances après avis conforme de la CRCA. Pour être agréées, les sociétés d'assurances doivent être capitalisées localement. Le Code CIMA n'impose pas de restrictions quant à l'origine du capital. Il semblerait cependant que le Bénin maintient selon certaines sources une exigence que les sociétés d'assurance soient détenues en partie par des capitaux locaux.

2.5. Un règlement de 2004 a mis en place une coassurance communautaire dans la zone CIMA, ce qui avait comme ambition d'élargir l'accès au marché des services d'assurance.[4] Le recours à la coassurance communautaire permet aux sociétés d'assurance agréées dans la zone CIMA d'assurer des risques conjointement avec d'autres sociétés agréées, et avec des coassureurs étrangers. L'un des assureurs agréé localement agit comme apériteur; il doit être agréé dans le pays de situation du risque.

[4] Règlement n° 004/CIMA/PCMA/PCE/SG/04 portant mise en place d'une coassurance communautaire dans la zone CIMA. Adresse consultée: http://www.droit-afrique.com/upload/doc/cima/CIMA-Reglement-2006-02-coassurance-communautaire.pdf.

2.6. Afin d'assainir le marché des assurances, un amendement en 2011 de l'article 13 du Code CIMA interdit la délivrance de l'assurance à crédit, afin de faire baisser les importants arriérés de primes, ce qui devrait mettre les compagnies en état de pouvoir régler plus promptement les sinistres. Cette nouvelle disposition signifie que la couverture d'assurance ne prend effet qu'avec le paiement de la prime et cesse en cas de non-paiement des primes.[5] Cette disposition a été prise par le CMA en raison de l'ampleur des problèmes auxquels font face les assureurs sur le terrain et a eu des effets très bénéfiques.

2.7. Par ailleurs, et complètement indépendamment du Code CIMA, la plupart des pays de la zone imposent (comme la France du reste) sur les honoraires des sociétés de services étrangères qui ne sont pas domiciliées localement fiscalement, y compris les sociétés d'assurance, une taxe de 15-20% de la valeur des services (conseils, expertises, etc.) facturés, le taux de la taxe variant selon les États membres. Cette disposition, généralement contenue dans le Code général des impôts, mériterait d'être revue car elle augmente d'autant le coût des honoraires des experts étrangers, pour les entreprises comme pour les consommateurs. Par exemple en Côte d'Ivoire, l'impôt sur les bénéfices non commerciaux au taux de 20% (article 92 du CGI) est prélevé sur les sommes payées par les personnes physiques ou morales ne résidant pas en Côte d'Ivoire en rémunération des prestations effectuées en Côte d'Ivoire. Le dispositif ne précise pas les domaines d'activité soumis à la taxe, mais comprend dans tous les cas les honoraires des experts et conseillers en assurance et en réassurance, ce qui pénalise le transfert de compétences.[6]

3 DISPOSITIONS CONCERNANT LA RÉASSURANCE

3.1. La protection des sociétés locales d'assurance contre la concurrence étrangère décrite ci-dessus a été étendue aux sociétés de réassurance, ce qui va à l'encontre des principes mêmes de la réassurance depuis le XIXe siècle. En effet, le principe même de la réassurance est de répartir les risques de la manière la plus large qui soit.

3.2. Spécifiquement, le Code CIMA prévoit que toute cession en réassurance à l'étranger, portant sur plus de 50% (75% avant 2016[7]) d'un risque concernant une personne, un bien ou une responsabilité sur le territoire d'un État membre de la CIMA, à l'exception de certaines branches décrites ci-dessous, est soumise à l'autorisation du Ministre en charge des assurances (Articles 308 et 328). En raison de ce changement, alors que l'on pouvait assurer à l'extérieur jusqu'à 75% des risques importants, soit en montant de capitaux soit en dangerosité ou en technicité du risque à assurer (par exemple plateformes pétrolières), cette proportion est ramenée à 50% depuis 2016. Au-delà, une autorisation du ministère en charge des assurances est nécessaire, octroyée à la discrétion dudit ministère qui n'a pas toujours les ressources lui permettant d'avoir les experts compétents en ce domaine.

3.3. Bien que cela ne fasse pas l'objet en général de réglementations écrites, depuis de nombreuses années et dans plusieurs États membres, les Directions nationales des assurances imposent aux assurances locales d'épuiser les capacités locales de réassurance avant d'être autorisées à se réassurer à l'étranger. Ceci est mis en pratique à travers l'octroi – ou non – de l'autorisation de réassurance à l'étranger.

3.4. Qui plus est, les risques relevant des branches Accidents et Maladie, Corps de véhicules terrestres autres que ferroviaires, RC automobile, Marchandises transportées, Vie et Décès et Capitalisation, Assurances liées à des fonds d'investissement, et les Opérations tontinières, qui pouvaient être réassurés jusqu'à 75% à l'étranger, doivent désormais être réassurés localement à 100%.[8] L'objectif affiché par la réglementation est d'augmenter le taux de rétention régional, et

[5] Règlement n° 001/CIMA/PCMA/PCE/2011 du 11 avril 2011. Adresse consultée: http://fanaf.org/file/upload/2011__Bulletin-Officiel_CIMA__13eme_edition.pdf.

[6] Au Niger, le CGI (article 47 du CGI de 2016) prévoit un taux de 16%; au Sénégal (Article 202.1 du CGI de 2015), le taux est de 20%; au Togo (article 1185 du CGI de 2016), le taux est de 15%

[7] Règlement n° 005/CIMA/PCMA/CE/2016 modifiant et complétant les dispositions de l'article 308 du Code des assurances portant assurance directe à l'étranger. Adresse consultée: http://fanaf.org/article_ressources/file/2016-04_Reglement_005.PDF.

[8] Règlement n° 005 SIMA/PCMA/CE/2016 modifiant et complétant les dispositions de l'article 308 du code des assurances portant assurance directe à l'étranger. Adresse consultée: http://www.asaci.net/userfiles/Reglement%20N°%200005.pdf.

donc de réduire le taux de cession (inverse du taux de rétention) à l'étranger, qui était de 66% en 2015.

3.5. À contrario, les très gros risques des branches transport (paquebots, trains, avions) peuvent toujours être assurés à 100% à l'étranger (paragraphes 4, 5, 6, 11 et 12 de l'article 328 du Code CIMA).

3.6. De plus, respectivement 15% et 5% des montants réassurés doivent être obligatoirement cédés en priorité à la Compagnie commune de réassurance des États membres de la CIMA (CICA-RE) et à la African Reinsurance Corporation (AFRICA-RE), deux entreprises de réassurance multilatérales qui ont un droit de premier refus leur permettant de refuser cette cession légale au cas par cas. AFRICA-Re est une société de réassurance basée au Nigéria et disposant d'un excellent rating A (S&P; A.M. Best; et A3/P2 chez Moody); elle place 100% de ses rétrocessions auprès de réassureurs disposant d'un rating maximum. AFRICA RE ne dépend des cessions légales obligatoires que pour 9% de son chiffre d'affaire, et a souvent déclaré qu'elle serait prête à y renoncer immédiatement contrairement à toutes les autres sociétés de réassurance sur l'ensemble du continent.

3.7. Cependant, le niveau de capitalisation de la CICA RE est beaucoup plus faible (Tableau 3), ce qui peut poser problème pour la qualité de ses rétrocessions. Doivent être offerts à CICA-RE: 15% de tous les traités de réassurance souscrits par tous les organismes d'assurances et de réassurance de droit national opérant sur le territoire CIMA, sauf ceux pratiquant la réassurance à titre exclusif; et 5% des primes directes souscrites par toutes les compagnies étrangères opérant sur son territoire, sous quelque forme que ce soit, afférentes à toutes les branches à l'exception de la branche Automobile.[9]

Tableau 3: Indicateurs des principales sociétés de réassurance dans l'UEMOA, 2016

(Millions d'euros)

Nom	CA 2016	Résultat net	Fonds propres	Notation	Cessions obligatoires
Africa RE	577.8	90.2	731.1	A (BEST), A- (S&P)	Cession légale de 5% sur tous les traités de réassurance des compagnies opérant dans les États membres (Accord Portant Création de l'AFRICA RE).
CICA RE	55.3	5.5	47.5	B (BEST); BB+ (GCR)	15% de tous les traités de réassurance, 5% des primes directes sauf la branche Automobile.
AVENI RE	23.5	1.7	16.4	A- (Bloomfield); B (GCR)	..
SEN RE	23.8	1.5	14.0		Loi 26/89 instituant une cession légale de (6,5%) sur les traités de réassurances des sociétés d'assurance opérant au Sénégal
NCA RE	23.2	1.4	13.0		..
GLOBUS RE	12.3	0.9	6.3		..

.. Non disponible.

Note: Globus RE n'est pas, contrairement aux autres, un réassureur commercial; mais ne réassure, sur une base de volontariat, que les sociétés d'assurances faisant partie du réseau panafricain GLOBUS.

Source: Atlas Magazine. Adresse consultée: http://www.atlas-mag.net/article/classement-2016-des-reassureurs-en-afrique.

3.8. Même lorsqu'une société d'assurance est capitalisée de manière adéquate, sa capacité de payer en cas de risque majeur dépend entièrement de la qualité de sa réassurance. Or les réassureurs régionaux en Afrique disposent de rating médiocres à faibles, voire inexistants. En effet, comme le suggère le tableau ci-dessus, avec de tels fonds propres toute notation de qualité élevée par les agences internationales de notation semble compromise.

3.9. Le résultat de cette obligation de cession à des réassureurs locaux est que la zone CIMA (et donc la zone UEMOA) pourrait bien ne pas avoir la capacité requise pour régler un sinistre d'ampleur catastrophique. Aujourd'hui, les fonds propres des assureurs africains sont si faibles que de grandes

[9] Accord portant création de la CICA-Re. Adresse consultée: http://www.cica-re.com/index.php/cicare/default/accord.

centrales électriques, des ports, des plateformes pétrolières ou des avions de compagnies locales pourraient ne pas être couverts sur le continent si une catastrophe survenait.

3.10. Une manière de pallier ce problème serait peut-être de faire contrôler la qualité de la rétrocession des réassureurs régionaux, et qu'il soit fait obligation que ces rétrocessions soient placées auprès de réassureurs ayant un rating minimum de A, voire B+, chez S&P, AM Best ou Fitch. Actuellement, la réassurance semble principalement gérée par des dispositions nationales. Cependant, le CRCA peut également effectuer, de sa propre initiative ou sur instruction de la Commission, le contrôle des sociétés de réassurance agréées sur le territoire des États membres.

3.11. Finalement, les différents gouvernements pays font systématiquement référence à l'importance des primes de réassurance payées à l'étranger pour justifier les mesures protectionnistes dans le domaine de la réassurance (voir réponse du Sénégal dans le Tableau 1). Curieusement, il n'est jamais fait allusion à l'importance des paiements effectués par les réassureurs étrangers au titre des sinistres, grâce à ces primes de réassurance. Il est possible que depuis plusieurs années les règlements au titre des sinistres en Afrique aient dépassé le montant des primes payées.

4 ASSURANCE, RÉASSURANCE ET NIVEAUX DE CAPITALISATION

4.1. La performance du secteur de l'assurance ne peut être envisagée en dehors de celle de la réassurance. La société d'assurance, pour garantir les risques qu'elle prend, cherche dans le marché de la réassurance les capitaux qu'elle n'a pas elle-même en capital propre, soit dans le cadre de traités d'assurances, soit en réassurance facultative pour les risques ponctuels ou les risques de pointe. Le fait qu'une compagnie d'assurance soit peu capitalisée n'est pas grave en soi pour autant que l'entreprise soit bien gérée, qu'elle paye ses primes de réassurance pleinement à temps auprès de réassureurs fiables. Le réassureur quant à lui cherche la bonne gestion chez l'assureur, y compris des statistiques fiables et à jour sur ses engagements; La société de réassurance compense par ses acceptations une capitalisation éventuellement plus faible de l'assureur, moyennant la prime de réassurance.

4.2. Or les lois sur l'assurance en Afrique – et le Code CIMA en particulier – ne requièrent que des montants de capitalisation relativement faible, même après les récentes augmentations: en mars 2016, le CMA a relevé le niveau minimum du capital social que les sociétés d'assurance (nationales comme étrangères) doivent déposer dans une banque locale agréée, en le portant de 1 à 5 milliards de FCFA (7,6 millions d'euros), sauf pour les sociétés agréées avant cette date, qui ont trois ans pour atteindre ce niveau de capital; le fonds d'établissement des sociétés mutuelles a été porté de 800 millions à 1 milliard de FCFA en mars 2016.[10]

4.3. Par contre, en raison des obligations de capitalisation relativement basses, il est relativement facile d'établir une société d'assurance. Le nombre élevé de sociétés d'assurances peut être dû en partie à ces bas niveaux de capital exigés. Un nombre excessif de sociétés d'assurance par rapport à la taille du marché peut induire une concurrence effrénée, conduisant les sociétés d'assurance à offrir des primes de plus en plus basses pour attirer la clientèle. Très rapidement les revenus des assureurs baissent, avec trois conséquences: un remboursement retardé des demandes de remboursement (claims); un manque de ressources pour investir dans la formation et l'informatisation des procédures; et une baisse des rentrées fiscales pour les États. Ainsi, bien que le bas niveau de capitalisation ne soit pas en soi un facteur de faiblesse des sociétés d'assurance si elles sont bien réassurées, il mériterait d'être considérablement relevé par la CIMA afin d'assurer que seules les entreprises bien gérées et suffisamment capitalisées demeurent sur le marché.

4.4. À quel niveau faut-il placer le capital minimum? Le nouveau niveau de 5 milliards de FCFA ne devrait être qu'une étape, reflétant la faiblesse des capitaux disponibles en Afrique pour augmenter ce chiffre de manière trop forte ou trop rapide. Mais il faut continuer à les augmenter car trop de retard a été pris. Par ailleurs, le capital minimum des sociétés de réassurance doit également être revu à la hausse: un réassureur devrait avoir 50 à 100 fois les fonds propres de l'assurance qu'il réassure. Or actuellement, l'obligation de se réassurer localement se fait auprès de réassureurs qui ont parfois à peine plus de fonds propres que les assurances elles-mêmes (Tableau 3).

[10] Adresse consultée: http://fanaf.org/article_ressources/file/circulaire%20CIMA%20SUR%20AGMENTATION%20DE%20CAPITAL.pdf.

5 LE CAS DE L'ASSURANCE OBLIGATOIRE À L'IMPORTATION

5.1.1 L'obligation d'assurance à l'importation

5.1. L'assurance des importations permet d'assurer les marchandises importées contre les conséquences économiques de leur perte ou de leur destruction. Elle complète l'assurance – responsabilité des transporteurs qui est réglementée par certaines conventions internationales[11], et qui limite les indemnités de remboursement à un certain montant par kilo transporté en cas de sinistre.

5.2. Depuis les années 80 et sous l'impulsion de la CNUCED, de nombreux pays en développement, dont l'ensemble des États membres de l'UEMOA, ont choisi de rendre cette assurance obligatoire, et ce auprès d'une société d'assurance localement agréée (Tableau 4). Seule la Côte d'Ivoire supprima par ordonnance en 1997 l'obligation faite aux opérateurs économiques d'assurer les marchandises importées auprès de sociétés agréées en Côte d'Ivoire; mais cette obligation fut réinstaurée en 2007 (Tableau 4). L'objectif principal de cette mesure est d'alimenter le chiffre d'affaires des sociétés locales.

Tableau 4 Textes législatifs imposant l'assurance locale obligatoire à l'importation dans l'UEMOA

État membre	Législation
Bénin	Décret n° 99-079 du 12 février 1999
Burkina Faso	Décret n°84-329/CNR/PRES/MF portant application de l'Ordonnance n° 83-028/CNR/PRES/MF portant domiciliation de l'assurance des marchandises ou facultés à l'importation.
Côte d'Ivoire	Ordonnance n°97-444 du 8 août 1997 portant obligation d'assurance des biens et marchandises de toute nature à l'importation Ordonnance n°2007-478 du 16 mai 2007 modifiant l'ordonnance de 1997
Guinée-Bissau	..
Mali	Loi N° 81-78/ANRM du 15 août 1981 rendant obligatoire l'assurance des marchandises ou facultés à l'importation, amendée par la Loi N° 85-37 du 21 juin 1985 Décret N° 314 PGRN du 5 décembre 1983 fixant les conditions d'application de l'obligation d'assurance des marchandises ou facultés à l'importation Arrêté N° 3364 /MF-DNTCP portant application du Décret N° 314 PGRN
Niger	Ordonnance n° 85-15 et son Décret d'application n° 85-52/PCMS/MF du 23 mai 1985
Sénégal	Loi 83-47 du 18 Février 1983
Togo	Loi n° 87-07 instituant l'obligation et la domiciliation de l'assurance des marchandises

Source: Examens de politique commerciale des États membres de l'UEMOA.

5.3. En pratique, un importateur a tout naturellement intérêt à assurer sa marchandise, indépendamment d'une quelconque obligation législative, car cette assurance à l'importation lui permet d'obtenir une indemnisation en cas de perte ou de dommages. Le but de ces législations était donc surtout d'imposer que l'assurance à l'importation soit contractée auprès d'une assurance agréée localement, afin de stimuler le marché national d'assurance, indépendamment de leur efficacité ou de leur robustesse. En effet, l'importation n'étant pas en soit un "risque situé localement", elle échappait probablement à l'obligation d'assurance locale prévue par le code CIMA.

5.4. L'un des avantages de choisir une assurance locale est de connaître son assureur, de partager sa langue, de pouvoir discuter avec lui ou elle des garanties du contrat etc. On peut donc imaginer a priori qu'un importateur choisira ceteris paribus de s'assurer localement. Mais si les assurances locales ne sont pas solvables ou autrement adéquates, l'obligation d'assurance locale devient un impôt sur le commerce international. D'ailleurs, sur de nombreux marchés cette assurance est vendue à des importateurs dont les marchandises sont parvenues à destination et ne courent plus de risques. La souscription de l'assurance ne sert à l'assuré qu'à obtenir le certificat permettant de dédouaner ses marchandises.

5.5. D'ailleurs, dans la plupart des États membres de l'UEMOA, cette assurance obligatoire ne s'applique pas aux opérations d'importation des entreprises totalement exportatrices exerçant dans

[11] Notamment la Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (CMR); Convention des Nations unies sur le transport des marchandises par mer, conclue à Hambourg le 31 mars 1978; ou les Conventions de Varsovie ou de Montréal pour le transport aérien.

les zones franches, ou à l'admission temporaire, ou aux marchandises importées sous le régime de l'entrepôt industriel.

5.1.2 Des procédures divergentes entre États membres

5.6. L'obligation d'assurance locale et les procédures qui l'accompagnent compliquent et renchérissent le processus d'importation. De plus, ces procédures diffèrent substantiellement entre les États membres, ce qui peut poser problème dans le commerce intra-UEMOA. Par exemple, au Niger l'assurance à l'importation n'est obligatoire qu'à partir d'une certaine valeur d'importation (au moins 1 et 5 millions de FCFA par voie aérienne et terrestre respectivement, soit environ 1,500 et 7,500 euros).

5.7. Le certificat d'assurance fait partie de la liasse de documents nécessaire au dossier du commissionnaire en douane. Plusieurs exemplaires du certificat doivent être remis notamment à l'importateur et au Ministère du commerce ou des transports selon le pays. Concernant l'automatisation des procédures d'importation et d'exportation, le Burkina Faso et la Guinée-Bissau ont tous deux indiqué dans leurs réponses aux questions des Membres de l'OMC, en octobre 2017, que les compagnies d'assurance participaient aux systèmes d'échange électronique d'information nécessaires au dédouanement récemment mis en place. Ceci devrait faciliter la transmission des certificats d'assurance. Dans la plupart des autres États membres, la transmission électronique du certificat d'assurance n'est pas encore possible, et l'exigence du certificat sous forme papier rallonge et renchérit les procédures d'importation.

5.1.3 Prix de l'assurance obligatoire à l'importation

5.8. Le montant de la prime d'assurance à l'importation déclarée s'ajoute au fret pour former la valeur en douane "Coût-Assurance-Fret" (c.a.f.) sur laquelle seront calculées les taxes prélevées sur les importations. Le montant de la prime d'assurance influence donc également le niveau des recettes des États. Peut-être pour cette raison, certains États membres ont apparemment stipulé des taux de prime minimum. Par exemple au Sénégal, ce taux serait est fixé à 0,15% de la valeur en douane à l'importation, avec un forfait minimum de 6,300 FCFA.[12] Ce minimum reflète peut-être l'intention d'éviter la sous-enchère entre sociétés d'assurance cherchant à engranger des primes.

6 CONCLUSION

6.1. Comme indiqué ci-dessus, le Code CIMA exige donc que les entreprises (y compris étrangères) opérant dans les États membres de l'UEMOA assurent tous leurs risques locaux auprès de compagnies (y compris étrangères) enregistrées et capitalisées dans le marché national dans lequel elles opèrent. Ce régime juridique contraignant a rencontré un succès limité, sans vraiment stimuler l'efficacité et la compétitivité des services offerts. Ce système pourrait être remplacé par l'obligation d'un "fronting" local, par lequel l'assureur direct prendrait une commission de fronting (qui pourrait varier de 5% à 20% selon les contrats) et qui cèderait le risque en réassurance à un assureur international agréé.

6.2. En ce qui concerne la réglementation de la réassurance, la politique au cours des dix dernières années de soutenir fortement des réassureurs régionaux, au moyen de cessions obligatoires, ou d'obligations d'exploiter la capacité locale constitue un grand risque pour les économies africaines en général: en effet en cas de catastrophe majeure sur le continent, les capacités combinées des assureurs locaux et des réassureurs régionaux seraient très loin de suffire, et la conséquence pourrait être la disparition de l'industrie de l'assurance africaine avec un effet boule de neige dramatique sur l'ensemble de l'économie.

6.3. Pour ce qui est de l'assurance à l'importation en particulier, l'obligation d'assurance auprès d'une société locale constitue plutôt une mesure économique qu'une mesure destinée à limiter les risques. Elle constitue une source de chiffre d'affaires pour les sociétés d'assurances locales, car si cette obligation n'existait pas il est évident que les marchandises seraient assurées par des exportateurs en Europe ou en Asie; ce que d'ailleurs elles sont souvent également de toute façon.

_____

[12] Adresse consultée: http://www.dna.finances.gouv.sn/legislation/arrete/arrete_fixant_tarif.pdf.