

## LA PROBLEMATIQUE DE LA COUVERTURE DES RISQUES LIES AUX EVENEMENTS POLITIQUES

Par

Olivier Patrick N'GUESSAN

Souscripteur, Africa Re - Abidjan



### I. HISTORIQUE

L'instauration de la démocratie en Afrique au début des années 1990, a souvent été accompagnée d'émeutes et mouvements populaires, qui ont causé d'importants dommages matériels aux entreprises : par exemple au Gabon en 1990, les dommages matériels étaient estimés à 1,16 milliards de F CFA, au Mali 1991 à 1,3 milliards, en RCA en 1996 à 4 milliards de F CFA et en Côte d'Ivoire en 2004 à plus de 2 milliards de F CFA.

Outre ces dommages, les entreprises ont subi d'importantes pertes financières dues aux baisses de production, au ralentissement d'activités et aux pertes d'opportunités d'affaires. Nombre d'industries et commerces en Afrique sont des investissements étrangers, qui sont malheureusement exposés aux risques de destruction lors d'évènements. Ceci pourrait être l'une des raisons de la faiblesse des investissements directs étrangers en Afrique. Or, celle-ci a besoin pour son développement, d'importants investissements en matière d'infrastructures et outils de production. Comment attirer ou maintenir les investissements dans un environnement aussi instable, où la sécurité des biens et des personnes n'est pas encore complètement garantie par les Etats? Il faudrait offrir aux investisseurs une possibilité d'indemnisation en cas de dommages matériels ou pertes financières consécutifs à des troubles d'ordre politique.

Les Etats africains qui sont en principe les premiers concernés, ne sont - pour le moment - ni organisés, ni capables financièrement de faire face, même partiellement, à ces dommages qui sont généralement

très importants.

Il appartient donc au marché de l'assurance d'apporter des solutions aux besoins des entreprises nationales et étrangères. A défaut, les conséquences majeures peuvent

être de deux ordres:

- la réduction des investissements en Afrique;
- la délocalisation de l'assurance des risques politiques qui pourrait entraîner à terme la délocalisation de l'assurance dommages des grands risques. En dépit de l'importance de ce type d'assurance, les marchés du continent ont-ils les moyens de faire face à ces risques?

Suite aux évènements des 4, 5 et 6 novembre 2004 en Côte d'Ivoire, les réassureurs qui opèrent sur les marchés africains et notamment sur ceux de la zone CIMA (Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances) ont décidé de ne plus couvrir les risques politiques. Pour mieux cerner les problèmes et essayer d'y apporter les solutions, il convient tout d'abord de tenter de définir les risques politiques. Ensuite, sera présentée l'offre actuelle d'assurance et la manière dont elle devrait évoluer pour permettre d'apporter une réponse adéquate aux besoins de couverture des risques politiques.

### II- DEFINITION DES RISQUES POLITIQUES

Les actes et décisions politiques peuvent modifier le cadre juridique, fiscal et économique d'un pays. L'entreprise qui y est établie doit faire face à ces risques politiques qui peuvent mettre en difficulté ou en péril son activité.

## Qu'entend - t-on par risque politique?

Définir les risques politiques n'est pas un exercice aisé. Lors de la réunion des marchés de la CIMA en novembre 2005, les réassureurs opérant sur ces marchés et la FANAF (Fédération des sociétés d'assurances de droit national africain) ont retenu les événements suivants pour définir les risques politiques: «Insurrection, mouvements populaires prenant la forme d'une révolte populaire, mutinerie et/ou putsch militaire, soulèvement populaire, rébellion, révolution, prise de pouvoir par des militaires ou des usurpateurs, proclamation de la loi martiale ou de l'état de siège ainsi que tout événement ou circonstance entraînant la proclamation ou le maintien de la loi martiale ou de l'état de siège ; toutes les actions perpétrées par des groupes de personnes, dans le but soit de soutenir le gouvernement, soit d'obtenir de lui un changement politique et/ou de l'influencer, et prenant la forme d'une révolte, d'une révolution, de conflits inter-communautaires ou simplement un conflit entre partisans et adversaires du gouvernement.»

Il ressort de cette définition que seuls les risques de violence sont pris en considération. Ceci peut s'expliquer par le fait que les garanties offertes par les assureurs et réassureurs de la zone CIMA portent essentiellement sur des dommages matériels, à l'exclusion de toutes pertes financières. Or, certaines situations politiques sont sans violence, mais ont des conséquences néfastes pour les entreprises. C'est le cas par exemple, d'une décision de nationalisation d'entreprises étrangères.

Daniel WAGNER, souscripteur de risques politiques à New York, dans son ouvrage "Political risk insurance guide", donne la définition suivante: « Political risks are arbitrary or discriminatory actions, taken by home or host governments, political groups, or individuals, that have an adverse impact on international trade or investment transactions. Examples include the risk that a government will interfere in a company's ability to control or operate an overseas investment, that a government will not pay for a shipment of goods received, or that a terrorist will attack a manufacturing facility".

## Cette définition a le mérite d'être plus large que celle proposée par la FANAF.

Dans le but de contribuer à la compréhension des risques politiques, il est proposé de les définir comme étant des événements à caractère politique (un changement radical de politique économique, un changement brutal de régime politique, une guerre, une expropriation...) qui causent des dommages matériels ou des pertes financières à une entreprise, ou la mettent dans une situation différente par rapport à ses prévisions, objectifs ou opportunités, perturbant ainsi les conditions normales de fonctionnement pour réaliser son profit.

Cette définition a l'avantage de son inconvénient. En effet, n'étant pas très précise, elle ne risque pas d'omettre des événements à caractère politique qui constituent des risques pour les entreprises.

Il y a lieu de noter que souvent, la frontière entre le caractère politique et le caractère économique ou social d'un événement est très mince. La grève d'un syndicat de transporteurs privés, soupçonné d'être proche d'un parti politique en est un exemple patent.

Le risque politique peut être direct ou indirect pour les entreprises. L'expropriation, l'embargo, la fiscalité visent directement ces dernières, tandis que d'autres événements comme la violence politique (émeutes ou mouvements populaires) qui, sans forcément être dirigés vers un secteur d'activité ou des entreprises en particulier, ont des conséquences dommageables.

## III- COUVERTURE DES RISQUES POLITIQUES

### 1- Vue d'ensemble des couvertures

En général, il existe deux grands types de couvertures des risques politiques:

## Couverture des risques commerciaux

Il convient d'indiquer d'emblée qu'il ne s'agit pas de garantir en toute circonstance la bonne fin des opérations commerciales qui peuvent être entravées par un changement brutal des lois dans un pays étranger, par une remise en cause des règles commerciales suite à un changement de régime politique, ou simplement par l'imposition d'un embargo. Il s'agit plutôt de couvrir les entreprises contre le risque de ne pouvoir mener à leur terme des opérations commerciales à cause de problèmes politiques.

## Nombre de garanties sont offertes dont les principales sont:

- l'impossibilité d'honorer d'exécuter un contrat par cas de force majeure;
- la lettre de crédit non honorée;
- la rupture unilatérale de contrat par un gouvernement;
- l'impossibilité de livrer des marchandises;
- le crédit à l'exportation;
- la résiliation d'une licence d'importation ou d'exportation.

## Couverture des investissements

Ce type de couverture vise, sans que ce soit exclusif, à garantir contre le risque que l'exploitation d'une entreprise ne se déroule pas comme prévu, c'est-à-dire selon les accords d'investissement conclus avec un gouvernement. Les principales garanties habituellement offertes sont les suivantes:

- L'expropriation;
- L'Abandon forcé d'investissement dans un pays étranger : les chefs d'entreprise sont obligés d'abandonner leur entreprise dans une situation de trouble, où leur pays d'origine leur recommande de quitter le pays hôte. La couverture d'assurance permet d'indemniser à concurrence du montant des équipements abandonnés;
- Les difficultés de rapatriement de fonds;

- L'impossibilité d'importation;
- La rupture abusive de contrat;
- La violence politique: les dommages causés par les guerres étrangères ou civiles, les actes de sabotage ou de terrorisme, les émeutes ou mouvements populaires, ne sont pas couverts par les polices d'assurance classiques de dommages aux biens. Ces événements peuvent être couverts au titre de la garantie des risques politiques qui peut couvrir aussi bien les dommages matériels que les pertes financières consécutives. C'est ce type de risque qui est le plus courant dans les pays africains.

## 2- Offre de couverture adéquate pour les marchés africains

### 2.1 L'offre actuelle

L'assurance des risques politiques connaît depuis le début des années 1990, un fort développement dû à l'avancée dans le monde de la démocratie et de l'économie de marché. De nombreux acteurs sont présents sur ce segment de marché, entre autres:

#### • Lloyd's de Londres

C'est l'organisation de souscripteurs la mieux connue dans le monde ; elle a offert en 1990 environ 25 milliards \$EU de capacité pour l'assurance des risques politiques et réalisé un chiffre d'affaires d'environ 100 millions \$EU, soit 35% de part de marché mondial.

#### • La MIGA (The Multilateral Investment Guarantee Agency)

La MIGA est une organisation internationale membre du Groupe de la banque mondiale. Elle propose aux investisseurs et aux institutions financières des garanties contre les risques politiques suivants:

- le non-transfert et la non convertibilité en devises ;
- les conflits armés et troubles civils;
- l'expropriation;
- la rupture de contrat.

La MIGA apporte aussi un appui aux gouvernements de pays émergents dans la recherche d'investissements étrangers. Elle les aide à concevoir une stratégie pour attirer les investissements et met à la disposition des investisseurs des capacités pour couvrir les risques politiques. Les projets éligibles sont les nouveaux investissements transfrontaliers, les privatisations et les extensions de projets existants.

## • La FANAF

Avant le 01 janvier 2003, il existait sur les marchés de la CIMA une clause dite P24 Afrique qui couvrait les émeutes et mouvements populaires avec l'exclusion de la guerre civile, la guerre étrangère, la rébellion, l'expropriation. A la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, les réassureurs ont exclu de la clause P24 Afrique, les attentats et actes de terrorisme en mettant en place en octobre 2002 une nouvelle clause dénommée FANAF 01. Sans l'indiquer expressément, ces clauses couvraient, outre les risques sociaux et économiques, certains risques à caractère politique, puisqu'elles ne les excluaient pas formellement. A la suite des événements des 4, 5 et 6 novembre 2004 en Côte d'Ivoire, cette nouvelle clause a également été modifiée en 2005, à l'initiative des réassureurs qui, craignant de devoir faire face à des sinistres de grande ampleur, ont décidé d'exclure les risques politiques. En réalité deux raisons ont motivé leur décision:

- Les assureurs ne conservent qu'une part trop faible des risques. Ils devraient en retenir individuellement ou sous la forme d'un pool, une part plus importante;
- Les primes d'assurance sont trop basses pour les garanties offertes. Les taux en vigueur, quand ils sont respectés, sont au maximum de 0,70 pour mille de la somme totale assurée en dommages.

## 2.2 Evolution de l'offre

Comme cela a été indiqué, la couverture des risques politiques est un enjeu capital pour le développement de l'Afrique. L'offre actuelle est inadaptée aux besoins

des entreprises. Aussi faut-il imaginer des mécanismes publics et des garanties privées capables de satisfaire complètement les entreprises. Pris individuellement, les Etats africains ont des capacités financières limitées. Il serait donc souhaitable qu'à travers les organisations régionales ou continentales (La zone CFA, la BAD...) des mécanismes d'indemnisation soient mis en place. Les Etats contribueraient financièrement à la création d'un fonds d'indemnisation des victimes d'événements politiques. Ce mécanisme pourrait être mis en place avec l'aide des institutions financières internationales.

Le fonds d'indemnisation pour les risques politiques interviendrait en première ligne à concurrence d'un montant maximum fixé d'avance. Les assureurs privés, avec les capacités mises à leur disposition par les principaux réassureurs opérant sur le continent, pourront quant à eux intervenir sur une deuxième ligne dont la limite serait conventionnellement définie avec les entreprises assurées. Avec un tel schéma de couverture, il serait possible pour les assureurs privés d'offrir une couverture plus large permettant véritablement de sécuriser les investissements. Les enjeux pour le développement de l'Afrique imposent que la réflexion pour la mise en place de couvertures adéquates des risques politiques soit engagée.

Sur un plan purement commercial, il s'agit d'un créneau qu'assureurs et réassureurs, notamment ceux de la zone CIMA devraient explorer. Le développement de cette nouvelle formule pourrait contribuer à accroître le chiffre d'affaires des marchés de cette zone, qui n'était que d'environ USD 357 millions en 2004. Un produit plus audacieux que la clause FANAF est en train d'être élaboré par un courtier français.

La frontière entre le caractère politique, social ou économique d'un événement, est parfois très mince. C'est pourquoi, ce produit couvrira sans distinction les risques de grèves, émeutes et mouvements populaires (GEMP), que ces événements soient d'origine sociale, économique ou politique. Le taux de prime serait de

4 à 7 pour mille pour tenir compte de l'importance et de la fréquence des sinistres de ces dernières années. Les assureurs directs pourront ainsi proposer aux entreprises une véritable couverture qui correspond à leur besoin. Pour cette garantie, le partage du risque entre réassureurs et assureurs serait amélioré. Ces derniers conservant au moins USD 357 517 (équivalent de F.CFA 200 millions).

Malgré cette avancée sur les marchés de la CIMA, au regard de la diversité des risques politiques, d'autres produits d'assurance plus complets devraient être mis en place. Dans un proche avenir le secteur des assurances doit être capable d'offrir aux investisseurs étrangers et nationaux, des garanties qui d'une part, leur éviteraient d'avoir peur de l'inconnu ou de l'instabilité présumée ou avérée des pays africains, et d'autre part, sécuriseraient les investissements et opérations commerciales.

Ces garanties qui devront être les plus larges possibles, pourraient couvrir, en sus de celles déjà offertes:

- Les risques qu'un exportateur ne puisse pas livrer des marchandises à temps: c'est une couverture très importante pour les opérateurs économiques nationaux, exportateurs de matières premières ou produits semi-finis;
- Le risque de détérioration des outils de production abandonnés suite à des violences politiques;
- Les pertes financières consécutives ou non à des dommages matériels subis par les entreprises;
- Les risques de guerres civiles, de rébellion,...

Tous ces risques peuvent être assurables. Il suffit pour cela de s'inspirer des garanties offertes sur le marché international, et de fixer le juste prix.

Loin d'avoir la prétention d'avoir épuisé le sujet, notre souci est de susciter la réflexion afin que des solutions idoines soient trouvées, pour couvrir les risques politiques qui freinent les investissements étrangers en Afrique.