

LA SONAS AUX DERNIÈRES HEURES DU MONOPOLE : DE L'EXCLUSIVITÉ DE L'ÉTAT DANS LA PERSPECTIVE DE LA LIBÉRALISATION¹

Par

René MAKAMBO

Conseiller Juridique à la SONAS

La SONAS fut créée en 1966 dans l'intention d'en faire un instrument économique. L'Etat mettra sur pied une réglementation susceptible de lui permettre de mieux contrôler ce secteur.

De ce fait, le monopole dont jouit la SONAS est un monopole légal, car émanant de la loi.

Cette même loi permet à la SONAS de s'ouvrir aux autres compagnies d'assurances extérieures par les opérations de réassurance et de coassurance.

Ainsi, la mission dévolue par celle-ci à la SONAS est définie par l'article 2 de l'Ordonnance-loi n°68-029 du 20 janvier 1968 portant statut de la SONAS qui dispose que la société a pour objet :

- toutes opérations d'assurance, coassurance et réassurance avec les sociétés étrangères établies à l'étranger ;
- toutes opérations relatives aux transactions immobilières, notamment l'achat, la location ou la vente des immeubles appartenant aux particuliers et dont la gestion lui aura été confiée ;
- le service spécial de contrôle technique des véhicules automobiles.

Elle peut faire toutes les autres opérations se rattachant directement ou indirectement à son objet qui est le paiement des sinistres.

Il en découle que le monopole de la SONAS s'étend surtout sur ce qui est assurable en R.D.C en fonction de sa capacité d'intervention, avec la possibilité de recours à la réassurance ou à la coassurance, le cas échéant, pour les risques allant au-delà de sa capacité d'intervention.

¹ Le présent article a été publié au *Journal Température Économique*, numéro 00 du vendredi 27 juillet 2007, pp.8-9.

Dans son fonctionnement effectif, la SONAS a pu spécifier son objet. C'est ainsi que l'on distingue deux grandes catégories d'assurances comprenant plusieurs branches :

- 1° assurance des personnes : Branche vie ;
- 2° assurance des choses (de responsabilité) comprenant quatre grandes branches dont : la branche automobile, la branche incendie, la branche transport et la branche accident et risque divers (ARD).

I. RAISONS AYANT MILITE EN FAVEUR DU MONOPOLE

Nous avons dit qu'avant la création de la SONAS, le marché des assurances au Congo Kinshasa était entièrement contrôlé par des compagnies étrangères. L'initiative nationale était quasi inexistante dans ce secteur d'activités économiques. Seule l'action directe et énergique de la puissance publique pouvait parvenir à secouer les positions acquises.

L'érection d'un monopole en faveur de la SONAS a été rendue nécessaire par le souci de hâter l'avènement de l'influence nationale dans le secteur des assurances, et aussi pour protéger l'initiative nationale.

Ce monopole a été renforcé par le discours prononcé par le Chef de l'Etat le 30 novembre 1973 dans lequel il disait « Dans le domaine de l'assurance transport, obligation sera faite désormais à tout exportateur des produits zairois de souscrire une assurance auprès de la SONAS... pour ce qui est de l'assurance incendie et pour des raisons évidentes d'intérêt public, la garantie d'assurance sera obligatoirement requise pour tout bâtiment à usage industriel ou commercial, tout bâtiment à usage administratif ou de bureau, toute salle de spectacle ou de loisir accessible au public ».

Cependant, nous soulignons que comme toute compagnie d'assurance, la SONAS est un organisme financier dont le but est de vendre la sécurité à la clientèle moyennant une prime. Pour augmenter cette clientèle, elle recourt aux personnes morales ou physiques capables d'amener ne fut-ce qu'un risque supplémentaire. Ces personnes intermédiaires sont agréées par la SONAS aux conditions posées par elle.

II. BILAN DE L'ACTION ET DU MONOPOLE DE LA SONAS

Quarante et un ans après sa création et quarante ans de monopole sur le marché congolais des assurances, la SONAS présente un bilan mitigé.

En dehors de certaines réalisations remarquables, cette entreprise n'a pas su se placer au diapason des compagnies d'assurance dignes de ce nom. Cette situation est consécutive à plusieurs facteurs dont nous analysons les plus saillants.

Les raisons de la défaillance de la SONAS sont en effet multiples. Elles sont d'abord d'ordre politique.

L'exposé des motifs de la loi n°74/015 du 10 juillet 1974 qualifie la SONAS d'établissement public. Elle est dotée d'une personnalité juridique. De là découlent un certain nombre de conséquences notamment la possession par la SONAS d'un patrimoine propre, d'un personnel de gestion propre, de l'autonomie financière, de la capacité d'ester en justice, etc.

Malgré toutes ces garanties d'ordre juridique, la SONAS, comme les autres entreprises du pays, n'a pas échappé aux méfaits de l'environnement socio-politique qui prévalait dans notre pays pendant la deuxième République.

La plupart des dirigeants de cette entreprise étaient recrutés dans la classe politique. Cela a eu comme conséquence le détournement des fonds de l'entreprise, lesdits dirigeants étant assurés de leur impunité, et le trafic d'influence. On peut citer aussi la mainmise de l'Etat sur les caisses de la SONAS alors que cette dernière gère l'argent de ses clients (primes) ; cas de la participation à l'effort de guerre.

Sous l'injonction des pouvoirs publics, la SONAS était souvent obligée de prendre en charge des sinistres dont les risques n'étaient pas couverts au préalable.

La plupart des maisons de courtage appartiennent soit aux dignitaires du régime, soit aux individus sous leur protection. Il en résulte que ces courtiers de fortune commettent des abus dont les effets se répercutent sur la SONAS, sous l'œil complaisant des autorités politiques ou celles de la SONAS... En outre, un bon nombre d'immeubles gérés par la SONAS ont été accaparés par des personnalités politiques, privant ainsi cette dernière des ressources financières que générerait cette gestion. Il en est de même pour les maisons de courtage.

Des raisons d'ordre organisationnel sous-tendent aussi la défaillance de la SONAS. Pour mieux cerner les failles qui résultent de l'organisation interne de la SONAS, il sied de rappeler que l'organisation des services de cette entreprise a comme point de mise la direction générale qui comprend des directions techniques fonctionnelles et celles des régions.

La collaboration entre les différentes directions bien qu'organisée par des textes légaux et conventions est souvent victime des préjugés et humeurs des personnes à la tête de celle-ci.

Nous pouvons aussi épingler sous qualification de la plus grande majorité des agents de la SONAS et le manque d'une formation suivie pour les quelques cadres que l'entreprise a.

A la SONAS, il y a une inadéquation manifeste entre le profil des agents et les organigrammes. On dirait qu'il y a manque de classification des emplois ; un conseiller juridique peut se retrouver en mission avec un chauffeur plus gradé que lui... au risque de demander au chauffeur de faire le rapport de mission !

A tout cela, nous ajouterons aussi le non-respect caractérisé du contrat de courtage qui régit les relations de la SONAS avec les courtiers (agréés par elle), avec la complicité de certains cadres et agents de la SONAS.

L'absence d'un code des assurances se compte également parmi ces raisons. L'absence d'un code des assurances a sans nul doute contribué à l'affaiblissement de la SONAS. Cette carence fait que dans notre pays, les indemnités en matière d'assurances sont régies par les principes de droit commun.

Or, comme nous le savons, en matière de responsabilité civile, l'évaluation du préjudice et des dommages-intérêts est laissée à « l'appréciation souveraine du juge ». Cette situation a ouvert la voie à l'arbitraire, du moins en ce qui concerne la SONAS, car celle-ci s'est vue plusieurs fois condamnée à verser des montants dépassant parfois son capital social aux victimes d'accident de circulation au titre de dommages-intérêts.

Sous d'autres cieux, il existe pourtant des barèmes d'indemnisation bien établis en matière d'assurance.

Le manque de collaboration des autres services étatiques n'est pas à oublier. Le législateur a rendu certaines branches d'assurances obligatoires. Malheureusement, les services qui en pratique devraient faire respecter la loi

ont failli à leur mission. C'est le cas, par exemple, de la Brigade Routière en ce qui concerne les assurances automobiles.

III. PERSPECTIVES D'AVENIR

Réfléchir sur les perspectives d'avenir signifie, se poser une question fondamentale sur le maintien ou non du monopole de la SONAS.

3.1 De la libéralisation

Bien que jouissant du monopole des assurances, depuis quarante et un ans, la SONAS n'a pu exploiter ce marché totalement de sorte que l'assurance est restée presque mal connue par la population.

La libéralisation de ce marché aura comme conséquence la création de plusieurs autres compagnies d'assurances. Cela aura un impact positif ; la création des emplois et l'élargissement de l'assiette fiscale de l'État.

En outre, il est théoriquement admis que la concurrence favorise l'émulation et partant la qualité des services. Il serait impérieux de signaler que si le secteur des assurances devrait être libéralisé dans notre pays, cette dernière doit se faire sous certaines conditions dont notamment :

1. La mise sur pied d'une réglementation bien étoffée permettant à l'État de mieux contrôler ce secteur de la vie nationale afin d'éviter la fuite des capitaux qui du reste était la raison essentielle de l'octroi du monopole à la SONAS et même de sa création.
2. La libéralisation ne saurait concerner directement toutes les branches d'assurances. Dans un premier temps, le marché pourrait être ouvert aux assurances non obligatoires. Cela contraindra les nouvelles sociétés à exploiter les assurances jusque-là mal connues du public alors qu'elles revêtent une importance sociale incontournable ; cas de l'assurance vie.
3. L'Etat devrait limiter le nombre de sociétés à exploiter le marché des assurances pour éviter la prolifération de ces dernières qui risquerait de déboucher sur les actes d'escroquerie susceptibles de porter préjudices à la paix sociale.
4. Cette libéralisation doit être sanctionnée par un texte de la même nature que celui qui a créé la SONAS et son monopole, résultat d'un travail en commission paritaire des experts de la SONAS, du gouvernement et du parlement.

5. Création d'une direction des assurances au niveau du ministère des finances ;
6. Paiement d'une somme de 100.000 USD à exiger à toutes nouvelles sociétés d'assurances.

3.2 Du maintien du monopole (limité dans le temps)

Un régime de monopole qui a caractérisé le marché congolais des assurances depuis bientôt 41 ans n'a pas permis à l'Etat d'atteindre le résultat escompté. Suite à cette situation, les voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour réclamer la libéralisation de ce secteur économique vital dans le développement national.

Nous pensons, cependant, que dans la situation actuelle de notre pays, caractérisée par la récession économique, fruit de l'effondrement du tissu économique, l'Etat devra, dans le processus de la reconstruction nationale, compter sur ses propres moyens de production et de financement au nombre desquels figure la SONAS.

Pour permettre à cette dernière de survivre et de contribuer au développement national, l'Etat devra lui accorder le temps nécessaire pour se réorganiser.

Cette réorganisation consistera en une restructuration générale portée sur :

- la révision de la structure organique de la SONAS ;
- l'assainissement de la gestion technique, financière et administrative (l'homme qu'il faut à la place qu'il faut) ;
- l'ouverture du capital de l'entreprise aux privés pour favoriser l'acquisition des capitaux frais pouvant l'aider, non seulement à payer ses dettes, mais aussi à faire face aux frais qu'auraient occasionné la restructuration ;
- l'élaboration d'un code des assurances ;
- soumission aux entreprises publiques à souscrire leurs assurances en direct (sans passer par les courtiers) surtout pour les assurances légales ;
- soumission à une période probatoire d'un an à tout candidat courtier pour permettre à la SONAS d'évaluer sa capacité de production ;
- réduction des commissions à percevoir sur les affaires qu'apportent les courtiers à la SONAS, surtout pour les assurances obligatoires ;
- signature d'un contrat de performance avec les courtiers, sous peine de sanction pour ceux qui n'auront pas réalisé le montant convenu.

* PATRIMOINE IMMOBILIER DE LA SONAS

Celui-ci aussi a un tableau pitoyable, avec des immeubles occupés sans titre ni droit, que nous pouvons classer en :

- immeubles dont l'occupation n'est appuyée sur aucun texte ;
- immeubles occupés à base de faux documents établis avec complicité active des conservateurs des titres immobiliers ;
- immeubles occupés sur base des arrêtés ministériels, les déclarations biens abandonnés, alors que les conditions d'obtention de ces arrêtés sont obscures.

La perte de jouissance sur ces immeubles est inquiétante et peut conduire à la suppression du service immobilier au sein de la SONAS, alors que ce service constitue un support à l'objet de la SONAS.

Que faire dans l'immédiat ?

- Il faut une mission pour répertorier tous les immeubles litigieux afin de les identifier, mieux les catégoriser ;
- Constituer une commission paritaire entre la SONAS et tous les services étatiques impliqués dans la gestion des immeubles ;
- Engager, avec l'appui de nos avocats-conseil, des procédures judiciaires pour récupérer rapidement les uns, sinon procéder administrativement à la régularisation de la situation des autres ;
- Pour ceux dont la procédure avait déjà été engagée, l'accélérer dans l'intérêt de la SONAS.

A notre humble avis, nous croyons que c'est de cette façon que l'Etat pourra bénéficier des avantages qu'offre le secteur des assurances dans le processus de développement de notre pays.

Nous disons que tous ces changements doivent être sanctionnés par un texte de la même nature que celle qui a créé la SONAS et son monopole.

