

Le risque politique

Louis Habib-Deloncle

Volume 59, numéro 3, 1991

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1104848ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1104848ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (imprimé)

2817-3465 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Habib-Deloncle, L. (1991). Le risque politique. *Assurances*, 59(3), 335–347.
<https://doi.org/10.7202/1104848ar>

Résumé de l'article

This article describes the complex nature of political risk in the present fast-changing international political and economic environment. Political risk insurance is available from two sources: government agencies and the private insurance market. The author examines the latter by reference to the nature of coverages, restrictions and conditions and analyses the most important roles of the insurer. Mr. Habib-Deloncle concludes that this era of liberalization in matters of international trade will provide new challenges for the insurance industry and that there are tremendous opportunities to meet the reinsurance needs of businesses as they grow and expand into new markets.

Le risque politique*

par

Louis Habib-Deloncle**

This article describes the complex nature of political risk in the present fast-changing international political and economic environment.

Political risk insurance is available from two sources: government agencies and the private insurance market. The author examines the latter by reference to the nature of coverages, restrictions and conditions and analyses the most important roles of the insurer.

335

Mr. Habib-Deloncle concludes that this era of liberalization in matters of international trade will provide new challenges for the insurance industry and that there are tremendous opportunities to meet the reinsurance needs of businesses as they grow and expand into new markets.



Introduction

Les progrès de la démocratie au plan interne, l'évolution vers la libéralisation des échanges au plan international ont profondément modifié les relations entre l'Etat et le citoyen, sur le plan civil ou économique.

Alors que, dans le passé, l'initiative venait essentiellement de l'Etat, ce qui réduisait considérablement la marge d'incertitude quant à ses décisions et leurs conséquences, nous vivons aujourd'hui dans un contexte qui permet de plus en plus aux personnes physiques et morales de prendre des engagements indépendants de la volonté des

*Texte présenté par l'auteur à l'Association de Genève, le 10 juin 1991.

**Président du Pool d'assurance des risques internationaux et spéciaux (P.A.R.1.S.).

États et qui conduit ces derniers à réagir parfois a posteriori pour corriger des tendances non conformes aux intérêts de leurs pays.

Néanmoins, pour entreprendre, les individus ont besoin de connaître le cadre politique, légal et réglementaire dans lequel ils évoluent et redoutent des mesures autoritaires qui risqueraient de mettre en cause les fondements mêmes de leur activité.

336 C'est peut-être la raison pour laquelle, dans un contexte d'incertitude générale, les entreprises hésitent à s'engager à long terme. C'est certainement le motif qui explique un accroissement sensible de la demande de garantie et d'assurance du risque politique.

Notre propos se limitera au contexte international, étant entendu que le risque politique interne pose des problèmes d'assurabilité, non seulement au plan technique mais également dans le domaine de l'éthique en ce qu'il pose la question de la relation entre le citoyen et la loi, également entre le légitime et l'arbitraire.

Au plan international, par contre, il est clairement reconnu qu'une personne physique, ou morale peut se protéger contre des décisions ou des actions d'États étrangers susceptibles de lui causer préjudice.

Cette notion s'est particulièrement développée au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, lorsque les États industrialisés ont voulu mettre en oeuvre des politiques de soutien à l'exportation comme vecteur du développement industriel et du progrès économique.

Simultanément sont intervenus la création des blocs Est et Ouest, l'émergence de nouvelles nations dans le Tiers-Monde par suite de la décolonisation, le développement de nouvelles technologies renforçant le rôle essentiel des matières premières comme support vital de l'industrialisation et devenues de ce fait un enjeu primordial d'indépendance ou de dépendance stratégiques pour les gigantesques puissances industrielles qui s'opposaient.

De ce fait, les échanges internationaux dépendaient plutôt de choix politiques que de critères économiques.

La qualité de la relation bilatérale d'État à État était une condition préalable à l'établissement de courants d'affaires réguliers et l'État jouait le rôle à la fois d'incitateur, d'initiateur et de gérant de

ses échanges extérieurs. À cette fin, les pays occidentaux se sont dotés d'instruments, les agences de crédit à l'exportation, qui, en matière de risques politiques, agissaient par ordre et pour le compte de l'État.

L'habitude s'installant, on en est venu à considérer que seuls les États étaient à même d'intervenir dans la garantie des risques politiques en confondant pêle-mêle politique monétaire, accords internationaux de financement ou de règlement de la dette et engagements commerciaux. Il était alors inévitable que s'introduise une certaine dérive qui consistait, pour certains exportateurs peu expérimentés ou parfois peu consciencieux, à considérer leur rôle terminé une fois la vente conclue et la marchandise livrée et à s'en remettre à l'État pour la récupération des montants qui leur étaient dûs. On considérait aussi à l'époque que la signature d'un gouvernement était une sécurité quasi absolue, sans envisager les problèmes de disponibilité de devises pourtant sous-jacents.

337

On pensait enfin que, dans les litiges internationaux, les États pouvaient obtenir des résultats satisfaisants, mieux que les agents privés, banques ou exportateurs, parce qu'ils disposaient de leviers de pression supérieurs.

Les différents chocs pétroliers, les évolutions des pratiques du commerce international, la crise de l'endettement sont venus bouleverser un système qui avait, durant presque trois décennies, donné des résultats relativement satisfaisants.

Aujourd'hui, les échanges internationaux ont profondément changé. Le rôle de l'investissement s'accroît, parfois au détriment de l'exportation. Le commerce international est de plus en plus multilatéral tant il est vrai que les entreprises intègrent dans leurs choix commerciaux les problèmes de ressources humaines, de contexte juridique et fiscal, d'équipements en infrastructures et tous autres éléments qui permettent d'optimiser les conditions d'accès à un marché déterminé.

Dans ce contexte nouveau, il faut redéfinir les rôles respectifs des différents acteurs de ces échanges. On en connaissait trois : l'opérateur (exportateur, importateur, investisseur), la banque et l'État. Il faut aujourd'hui en rajouter au moins deux : l'assureur et les organisations internationales.

Avant d'évoquer la contribution originale de l'assurance à l'intérieur de cette mosaïque complexe, il convient peut-être d'essayer de définir les contours de son intervention, c'est-à-dire de préciser la nature du risque politique qui, en l'état actuel du marché, peut être assuré.

1 Le risque politique

1.1 Définition

338

Il est pratiquement impossible de donner une seule définition du risque politique, tant il est vrai qu'il se comprend différemment suivant qu'il est perçu par tel ou tel acteur de la vie politique ou économique.

Pour l'assureur, le risque politique peut se définir comme l'ensemble des événements, actes ou décisions d'ordre politique ou administratif, national ou international, pouvant entraîner des gestes économiques, commerciaux ou financiers pour une entreprise importatrice, exportatrice ou investissant à l'étranger.

Les faits générateurs de sinistres émanent :

- soit directement de la présence publique qui, par voie de décrets, de lois ou de «fait du prince», s'oppose à la bonne fin de contrats ou d'engagements internationaux;
- soit de ses «ayant droit» - administrations ou sociétés nationales - qui ne respectent pas leurs obligations contractuelles;
- soit de ses «opposants» qui, par voie d'émeutes, de guerre civile, etc., empêchent la transaction commerciale ou l'investissement de se dérouler dans des conditions normales.

Ces définitions fixent le cadre de l'intervention de l'assureur. On constate ainsi que ce dernier ne prétend pas s'immiscer dans la relation d'Etat à Etat puisqu'il apporte sa garantie à une entreprise ou à un individu. On voit également que l'assureur s'intéresse à une transaction ou à un flux de transactions déterminés entre deux ou plusieurs partenaires identifiés. Là encore, l'assureur n'a pas vocation à être un bailleur de fonds pour les gouvernements.

Il faut enfin un échange international, nous l'avons rappelé en introduction.

1.2 Les garanties proposées

1.2.1 Garanties liées aux échanges de biens et de services

Rupture unilatérale de contrat par l'acheteur public

Toute décision de non-exécution du contrat ou de non-paiement de la part de l'acheteur public (incluant le non-respect de la lettre de crédit). Est considérée comme publique toute entité gouvernementale ou personne morale bénéficiant, de l'aval de son gouvernement et engageant la responsabilité de l'Etat du pays de résidence.

339

Frustration de contrat

L'interruption, temporaire ou définitive, d'un contrat commercial passé avec des partenaires privés, pour des raisons politiques indépendantes de la volonté de l'assuré et de son ou ses cocontractants. Est considérée comme privée toute personne morale pouvant légalement être mise en faillite.

Non-transfert ou Inconvertibilité de devises

L'impossibilité pour l'assuré d'obtenir le paiement, dans la monnaie de facturation du contrat commercial, des sommes dues et réglées localement en raison du manque de devises dans le pays étranger ou de la suppression du marché des changes local.

Retrait ou non-renouvellement de licence

La suspension ou l'annulation d'une licence d'importation par les autorités du pays de l'acheteur ou d'exportation par celle du pays du vendeur.

Embargo

Toute mesure de contrainte prise par un État tendant à empêcher la libre circulation des biens ou des services entre le pays de l'assuré et celui de son partenaire commercial, du fait de la nationalité des parties ou de l'origine des biens.

Appel abusif de caution de soumission, de bonne exécution ou de retenue de garantie

Des cautions sont le plus souvent demandées par l'acheteur étranger à son fournisseur ou contractant, notre assuré : celles-ci sont destinées à le sécuriser quant à la qualité des produits ou des prestations fournies et payées; elles se font sous la forme de dépôts en banque ou de versements opérés directement en faveur des acheteurs; elles font l'objet de retenues ou d'appels en cas de non-exécution ou de mauvaise exécution par le fournisseur de ses obligations contractuelles.

340

Notre couverture s'applique exclusivement à l'appel de ces cautions lorsque les obligations de notre assuré ont été correctement remplies et que l'acheteur n'a légalement pas le droit d'appeler la caution en question.

Non-respect de la sentence arbitrale

La plupart des contrats internationaux prévoient des clauses d'arbitrage pour régler les différends entre les parties. Néanmoins, les pouvoirs publics du pays d'accueil peuvent empêcher ou tenter d'empêcher l'exécution des sentences rendues par les arbitres en dernier ressort. De même, la partie condamnée peut-elle ne pas exécuter ses obligations telles que fixées en arbitrage.

Confiscation, saisie, dépossession

L'appropriation ou la destruction intentionnelle par la puissance publique du pays étranger à notre assuré d'actifs, d'équipements ou de biens lui appartenant.

1.2.2 Garanties liées aux investissements**Confiscation, nationalisation, expropriation, dépossession**

Cette garantie s'applique à l'ensemble des actifs meubles ou immeubles détenus par une entreprise dans un pays tiers.

Non-rapatriement des dividendes

Interdiction légale ou réglementaire de transférer librement les dividendes au siège de l'investisseur.

1.2.3 Exclusions générales

Sont exclues de nos garanties les pertes résultant:

- du non-paiement des acheteurs privés;
- du défaut ou de la défaillance financière de notre assuré;
- de la guerre déclarée ou non entre dellx ou plusieurs des cinq grandes puissances suivantes : Etats-Unis, U.R.S.S., Royaume-Uni, Chine, France;
- de tout phénomène d'origine nucléaire;
- de toute fluctuation de change ou modification de la parité monétaire;
- de dommages matériels subis par les marchandises.

341

Cette énumération, apparemment fastidieuse, est pourtant révélatrice de l'approche technique des assureurs privés. Elle démontre sa flexibilité dans la définition des risques encourus et des garanties offertes.

Il convient peut-être alors de préciser les bases sur lesquelles l'assureur privé fonde sa démarche et les règles qu'il en tire dans la pratique avant d'évoquer ses rapports avec les autres acteurs des échanges internationaux.

2.1 Approche technique de l'assureur privé

Tout part d'un constat simple:

- La plupart des pays ont plus de besoins de développement que de moyens de les financer. Ils se doivent donc de sélectionner les opérations prioritaires pour leur expansion et d'y consacrer les ressources nécessaires;
- L'assureur se doit de choisir les risques qu'il accepte de garantir selon des critères permettant d'évaluer la viabilité de chaque projet ou transaction pour lequel il est sollicité. Ce faisant, il contribue de façon positive au développement des pays dans lesquels sont situées les opérations qu'il garantit;
- Si les contrats ont été correctement sélectionnés, l'opérateur (investisseur, exportateur ou importateur) est mieux placé que

quiconque - et notamment les États, les banques, a fortiori les assureurs - pour résoudre à l'amiable les difficultés rencontrées dans l'exécution <lesdits contrats.

Dès lors, il convient de substituer à la notion traditionnelle de transfert des risques celle de partage des risques, partage qui peut être plus qualitatif que quantitatif dans la mesure où l'on tentera de mettre en commun les compétences permettant d'évaluer et de maîtriser correctement le risque avec le concours de toutes les parties impliquées.

342 De là, émanent deux principes fondamentaux et originaux de l'assurance par le marché privé:

- la confidentialité de la garantie;
- les délais de carence variables suivant les contrats et les circonstances.

Le premier vise naturellement à éliminer l'incitation perverse donnée au client étranger à ne pas honorer ses engagements, dès lors qu'il considérerait qu'en toute hypothèse l'assurance paiera.

De plus, ces règles s'inscrivent dans le contexte d'un véritable partenariat entre l'assureur et l'assuré.

Pour pouvoir accepter de garantir le risque, l'assureur doit comprendre la démarche commerciale de son client, savoir comment il a prévu d'agir au cas où une difficulté de parcours surgirait, évaluer la possible pérennité de la relation commerciale entre l'assuré et ses partenaires étrangers. A cet égard, l'expérience et le savoir-faire de l'opérateur sont des critères essentiels de la souscription.

Le marché privé n'a pas vocation à garantir l'imprévoyance, la désinvolture ou l'inexpérience parfois sympathique d'opérateurs qui se lancent sur les marchés internationaux sans prendre les précautions nécessaires. Il se doit d'évaluer la viabilité de chaque transaction, c'est-à-dire - en fin de compte - son intérêt pour l'économie du pays qui accueille les biens investis ou vendus.

Il peut alors établir une coopération efficace, tant dans la prévention des risques que dans la maîtrise des situations de conflit, avec des professionnels reconnus pour leur expérience et leur fiabilité.

Le rôle de l'assureur ne se limite pas à la sélection des risques. Il doit également veiller à leur bonne répartition.

Les critères de répartition sont multiples : la nature des produits ou investissements objets du contrat, il va de soi, mais également l'origine géographique des produits qui doit être appréciée à la lumière de la relation bilatérale existant entre chacun des pays impliqués dans le marché.

L'assureur du marché a en permanence le souci de maintenir l'équilibre de son portefeuille et de minimiser autant que possible la probabilité d'un sinistre total sur un pays. Il doit également optimiser son volume de primes. A cet égard, l'absence de référence à tout type de barème ou de tarif préétabli doit être considérée comme un élément positif. Les tarifications sont librement négociées sur la base d'un juste prix, c'est-à-dire celui qui est acceptable par les deux parties.

Pour ce faire, l'assureur prendra en considération la qualité du risque qui lui est soumis, mais également la capacité restant disponible sur le pays concerné, qu'il se doit de gérer au mieux parce qu'elle est restreinte et généralement insuffisante.

De la sorte, l'assureur est amené à constituer autant un portefeuille de clientèle qu'un portefeuille de risques.

Encore faut-il que le partenariat ainsi offert par l'assureur réponde à l'attente de son client.

2.2 La place de l'industrie de l'assurance dans les échanges Internationaux

Il faut là encore commencer par des idées simples.

2.2.1 Le besoin quantitatif

Selon les organismes spécialisés, les échanges internationaux portent chaque année sur environ 3 500 milliards de dollars, sans compter les investissements, qui sont plus difficilement chiffrables. Les agences gouvernementales couvrent suivant les pays de 2 % à 25 % de leurs exportations nationales. Si l'on admet un chiffre moyen de 15 %, c'est donc au maximum 525 milliards de dollars qui sont ainsi garantis. Le marché privé pour sa part couvrirait à peine 0,5 % de ce volume.

C'est donc 84 % du commerce international qui se ferait aujourd'hui sans assurance.

Même si l'on accepte qu'à l'évidence, une partie de ces échanges n'a pas besoin d'être assurée, on se rend compte de la marge de progression possible pour l'assurance. Si le marché privé multipliait sa part de marché par 5, il devrait porter 70 milliards de dollars de plus en valeur assurée alors que sa part de marché n'ex céderait pas 2,5 % du total.

344

2.2.2 La réponse à des besoins nouveaux

Les agences publiques ont été conçues pour promouvoir l'exportation nationale dans un contexte bilatéral. Agissant en risque politique pour compte de l'Etat, elles ne peuvent risquer l'argent du budget, donc du contribuable, sur des opérations qui se feraient au bénéfice de concurrents étrangers. Elles ne peuvent donc répondre à une demande de caractère multilatéral, pas plus qu'elles ne peuvent accepter les affaires qui ne se soldent pas par un transfert de fonds au profit de leur pays.

Seul le marché peut répondre à cette nouvelle demande qui s'accroît chaque jour avec la libéralisation des échanges.

2.2.3 Le marché dispose aujourd'hui d'une capacité limitée

Même s'il ne peut répondre à l'ensemble des besoins en termes quantitatifs, il apporte une contribution essentielle dans le domaine qualitatif.

En évaluant les risques en fonction de la viabilité et même de la nécessité de chaque projet ou marché, en recherchant sa propre rentabilité comme l'aboutissement normal de la rentabilité des contrats qu'elle garantit, l'assurance introduit les éléments d'une logique de marché devenue indispensable pour rétablir l'équilibre des échanges internationaux.

2.2.4 La période est propice

Les erreurs commises dans le passé ont amené la crise de la dette et le déficit quasi structurel des agences publiques que les gouvernements occidentaux ont de plus en plus de mal à renflouer. Certains effets de la crise ne se sont pas encore fait sentir. Les

bouleversements à l'Est et au Sud créent un climat d'incertitude générale pour l'avenir. Pourtant, le commerce international continue et doit continuer à se développer.

On peut aujourd'hui responsabiliser les opérateurs en leur demandant de mieux s'impliquer dans le bon déroulement de leurs marchés. On peut espérer que les banques, au lieu de trop souvent se reposer sur des garanties illusoires, feront effort pour mieux évaluer la faisabilité et l'utilité des contrats qu'elles financent.

2.2.5 La redéfinition du rôle de l'État

345

Il se fait absurde d'affirmer qu'aujourd'hui, la simple application des règles de marché pourra assainir le commerce international. D'abord, parce qu'il y a le poids du passé, surtout parce que le commerce international englobe aussi des opérations d'infrastructure qui représentent, de par leur nature, leur montant et leur durée de véritables choix politiques tant pour les acheteurs que pour les vendeurs; enfin, parce que le commerce international n'est qu'une facette, indissociable des autres, des relations internationales.

On peut néanmoins souhaiter et espérer que l'État joue mieux le rôle qui lui incombe :

- En premier lieu, en cessant de confondre assurance et aide au développement. Trop d'entreprises ont bénéficié sans raison valable de garanties à conditions préférentielles. Trop de pays se sont endettés à l'excès pour acquérir des marchandises totalement superflues en leur état actuel de développement;
- En corrigeant ensuite les effets pervers de sa générosité. Par exemple, la politique d'annulation de la dette, justifiée dans son principe, aboutit souvent au contraire du résultat recherché notamment en pénalisant les bons élèves et en absolvant les mauvais gestionnaires;
- En évitant enfin de créer des distorsions de concurrence entre les acteurs économiques.

Dès lors que le marché affirme sa capacité et sa volonté de prendre en charge tout ou partie des risques inhérents au commerce extérieur, l'État se doit d'encourager le marché plutôt que de le concurrencer.

2.2.5 La répartition des tâches n'est pas facile à établir

Rappelons cependant que l'octroi d'une garantie par l'État ou par ses agents n'est jamais une simple décision technique. C'est toujours un acte politique dont le gouvernement est comptable devant le peuple ou ses représentants.

346 Il y a effectivement dans le commerce international des marchés qui représentent un enjeu primordial, voire vital pour un pays. Nul, dans ces circonstances, ne saurait reprocher à l'État de faire le choix politique d'apporter son concours à un tel marché. Seuls les accords internationaux peuvent limiter sa marge de manoeuvre en la matière.

Mais dès lors qu'il s'agit du commerce courant, tout le monde reconnaît que la promotion des lois du marché crée un contexte plus favorable au bon déroulement des opérations.

L'intervention de l'État, qui demeure aujourd'hui nécessaire du fait de l'insuffisance de capacités sur le marché, doit donc se faire à titre subsidiaire.

Plutôt que d'agir par voie directe, nous proposons que l'État devienne en la matière le réassureur ultime du marché, une fois épuisées les possibilités de ce dernier. Il y trouvera d'ailleurs son avantage en recevant des risques à des conditions qu'il n'aurait jamais pu proposer en tant qu'assureur direct.

Conclusion

La période qui s'ouvre en matière d'échanges internationaux est riche de promesses pour l'industrie de l'assurance:

- d'une part parce que, contrairement à une idée trop souvent répandue, le risque ne se limite pas à certains pays dits à risques alors que les autres seraient de véritables paradis de sécurité. Qui, avant juillet 1990, considérait le Koweït comme un pays à risques?

La demande va donc s'accroître;

- en second lieu parce que, dans les pays industrialisés et notamment en Europe, les gouvernements ont clairement annoncé leur souhait de réduire, voire de supprimer, leur intervention dans la garantie des risques politiques.

Pour que cela soit possible, il faut que le marché existe. Trop de grands groupes d'assurances en Europe sont jusqu'à présent restés en dehors de ce marché.

Certes, le risque politique n'est pas facile à maîtriser. Il requiert des capacités qui vont largement au-delà des moyens d'un seul groupe d'assurance, aussi puissant soit-il. Sa maîtrise suppose également le regroupement au sein d'entités spécialisées de moyens humains et techniques permettant de disposer des informations nécessaires pour évaluer les risques et d'organiser les réseaux de relations permettant de trouver des solutions concrètes aux problèmes liés à l'exécution des contrats.

347

Il faut donc regrouper davantage de capacités au sein de structures spécialisées dans le traitement de ces risques.

Mais la maîtrise du risque suppose également des relations constructives avec les États, les banques et les opérateurs. Dès lors qu'il est renforcé, fiable et durable, le marché peut prétendre établir une telle coopération sur des bases saines, respectueuses de ses lois fondamentales.

Nous croyons, en définitive, que l'industrie de l'assurance peut - et doit, à notre avis - accroître son champ d'action et en même temps contribuer positivement à l'amélioration des échanges internationaux.