

Les assurances françaises, la Sarre et la construction européenne de 1945 aux années 1960

Christian LION

Tandis qu'en 1945 l'Assurance allemande perd ses positions en France, les autorités françaises entendent profiter de la situation militaire pour faire de la Sarre – ce territoire de l'Allemagne occidentale, situé au Nord de la Lorraine et à l'Est du Luxembourg – un tremplin en matière d'assurance de toute nature. Comprise en 1945 dans la zone d'occupation française en Allemagne, la Sarre, quoique dotée d'un gouvernement local à partir de 1947, se trouve sous la tutelle de la France aussi bien diplomatiquement qu'économiquement. Cette situation prévaut jusqu'à l'application de l'accord franco-allemand de 1956 en vertu duquel la Sarre sera intégrée à la RFA, politiquement puis économiquement, de 1957 à 1960.¹ Quelles formes la présence française emprunte-t-elle alors en matière d'assurance?

Au cours de cette quinzaine d'années, ce territoire est devenu le laboratoire de l'expérience transnationale, appliquée à l'assurance, alors que parallèlement six États d'Europe occidentale se lancent dans l'aventure de la construction européenne.² Dans quelles conditions et de quelles manières cette élosion se produit-elle? Est-elle le résultat d'une politique délibérée des acteurs professionnels et gouvernementaux, ou cette mutation les surprend-elle? Dans quelle mesure les évolutions stratégique et économique, considérées aux échelles mondiale, nationale et locale, ont-elles pesé sur le destin des assurances françaises en Sarre?

Il est généralement entendu que le projet européen a d'abord pragmatiquement émergé du charbon et de l'acier dans le cadre de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), à partir du traité signé en 1951.³ Cette vérité ne fait-elle pas la part trop belle à l'industrie aux dépens du secteur tertiaire, sachant que les activités de l'assurance sont, par le jeu de la dispersion nécessaire des risques et de l'expansion des marchés, enclines à s'internationaliser, voire à se «transnationaliser»? Alors que les frontières tombent dans la Communauté économique européenne (CEE) devant la libre circulation des marchandises (1968), le nationalisme d'assurance a-t-il définitivement cédé à la force irrésistible de l'esprit européen? La situation de la Sarre entre 1945 et les années 1960 permet d'esquisser quelques réponses à ces questions convergentes en prenant pour repère le tournant de 1949/1950 affectant la politique française en matière d'assurance, tandis que se profile le plan de Robert Schuman (9 mai 1950) par lequel sont jetées les bases de la CECA.

1. J. FREYMOND, *Le conflit sarrois (1945-1955)*, Éd. de l'Institut de sociologie Solvay, Bruxelles, 1959; J. DIRCKS-DILLY, *La Sarre et son destin*, Éd. du Vieux Colombier, Paris, 1956; A. GROSSE, *Affaires extérieures. La politique de la France 1944-1989*, Flammarion, Paris, 1989.
2. P. GERBET, 1957. *La naissance du Marché Commun*, Éd. Complexe, Bruxelles, 2007.
3. P. REUTER, *Organisations européennes*, PUF, Paris, 1970; cf. aussi, entre autres, F. LARAT, *Histoire politique de l'intégration européenne (1945-2003)*, La Documentation française, Paris, 2003.

Les assurances en Sarre en 1949: une chasse gardée

Au tournant des années 1949 et 1950, les activités d'assurance en Sarre sont très largement dominées par les intérêts français. Cette mainmise a été organisée avant même la réalisation officielle de l'union économique et douanière de la France et de la Sarre en 1948 par la substitution d'une réglementation civile à des ordonnances d'origine militaire.⁴ Quelles sont les grandes caractéristiques du système mis en place dans ce domaine d'activité?

Le cadre «juridique» de la tutelle française

La réglementation en vigueur en 1949 est celle qui a été mise en place en 1947 afin de soustraire l'assurance en Sarre à l'influence allemande. La loi allemande sur le contrôle des entreprises d'assurances privées du 6 juin 1931 et les ordonnances de 1943 relatives à l'unification des modalités de contrôle des assurances sont contre-carrées par des textes inspirés du décret-loi français du 14 juin 1938.⁵ Aussi, de 1947 à 1950, le contrôle des assurances en Sarre se caractérise-t-il par une prédominance de l'influence française. Mais des Allemands mettent en cause le caractère vraiment juridique de cet arsenal administratif. Dans un article paru, il est vrai, huit ans plus tard, un juriste allemand, le docteur Eugène Becker, dénonce rétrospectivement cette organisation, affectée à ses yeux d'une double tare, celle de ne correspondre à rien de connu en termes de droit commercial et civil, et celle de procéder de l'improvisation «typiquement militaire des forces françaises d'occupation».⁶

Quoi qu'il en soit, en vertu de la réglementation d'occupation, tous les biens et droits que possèdent ou contrôlent en Sarre les organismes d'assurance allemands, dont le siège social se trouve en dehors de ce territoire, passent sous tutelle française. Les sociétés dont les sièges sociaux seraient extérieurs à la Sarre doivent y élire domicile pour avoir une chance d'y travailler. Après la proclamation de la constitution sarroise, le Haut commissaire de la République française en Sarre, naguère gouverneur de la Sarre, exerce son droit de regard par le truchement de la Division des assurances près la Mission financière du Haut commissariat. Mais le contrôle des assurances dépend aussi d'une section du service du ministère sarrois de l'Économie, sans réelle influence dans les tout premiers temps, mais au potentiel alors in-

4. L'ordonnance n° 117 du Commandant en chef des forces françaises, le général Koenig, datée du 21 octobre 1947 et découlant de la loi 52 du Commandant suprême interallié. M. HILLEL, *L'occupation française en Allemagne (1945-1949)*, Balland, Paris, 1983; C. BUFFET, *Mourir pour Berlin, la France et l'Allemagne, 1945-1949*, Armand Colin, Paris, 1991.
5. L'ordonnance du 2 octobre 1947 et l'arrêté n° 28 du 28 octobre 1947, du gouverneur de la Sarre, Gilbert Grandval. Archives du ministère de l'Économie et des Finances (AMEF), Carton B59676, Dossier 3 «Sarre».
6. Ibid., Carton 61265, «Assurances 1946-58», Dossier «Réglementation 1946-56», Traduction d'un extrait de la *Saarländische Volkszeitung*, 17.02.1955.

soupçonné. La structure professionnelle de cette mainmise est-elle plus assurée que son cadre juridique?

La structure professionnelle de la tutelle française

À compter du 1er octobre 1947, les contrats d'assurance sur la vie, conclus entre des personnes résidant en Sarre et une quarantaine de compagnies allemandes doivent être transférés, avec l'actif permettant de solder le passif, à une vingtaine de sociétés françaises.⁷ En assurance des dommages, la reprise des portefeuilles de contrats n'est pas menée immédiatement jusqu'à son terme.⁸ À cette fin, les sociétés françaises, compagnies et sociétés d'assurances mutuelles mêlées, nationalisées ou privées, sont groupées dans un Syndicat professionnel des sociétés d'assurances opérant en Sarre⁹ et organisées en quinze groupes d'intervention, six en assurance de dommages, autant en assurances sur la vie et trois dans la branche «maladie». Ainsi, en «dommages», le premier comprend les Assurances générales, le Phénix-Soleil-Aigle, la CGR; le second, la Nationale, l'Urbaine, la MGF, les Mutuelles du Mans, la Mutuelle de Seine et de Seine-et-Oise; le troisième, l'Union et la Séquanaise; le quatrième, la Paix, la Providence, la Compagnie d'assurances réunies et de réassurances, le Nord; le cinquième, la Paternelle, le Lloyd continental français; le sixième, la Préservatrice, la Vigilance. C'est au moyen d'une succursale établie à Sarrebruck que l'exploitation commune se fait. Cette antenne est gérée par les soins des Compagnies générales «accidents», «incendie» et «vie». Un fondé de pouvoir issu des mêmes compagnies, promu délégué du groupe 1 et assisté d'un délégué technique,¹⁰ la chapeaute.

Là encore, la critique allemande se fait sévère à l'égard d'entités jugées inadaptées au droit en vigueur, bâtardees en ce sens qu'elles ne sont ni des sociétés par actions ni des mutuelles, et handicapées faute de posséder par elles-mêmes une véritable capacité juridique.¹¹ En vérité, les sources françaises disponibles avouent dans le silence des archives que la double finalité de cette organisation baroque est, initialement, d'empêcher le retour des sociétés allemandes et d'éviter que les entreprises françaises, perdant de vue cet objectif, ne s'affaiblissent en alourdisant le coût de leur gestion et en se concurrençant.¹² La mise en place de ce système est d'autant plus aisée que la Sarre est intégrée dans l'espace économique de la France. L'introduction du franc français dans ce territoire, préliminaire à l'harmonisation des règlements douaniers

-
7. Archives historiques des AGF (AHAGF), Fonds 214, Boîte 47, Dossier «Extrait des registres des P.V. du C.A.», Bulletin officiel de la Commission d'administration du territoire de la Sarre, arrêté n° 34 du 13 novembre 1947.
 8. À la faveur de considérations officiellement qualifiées de techniques, les assurances contre la grêle bénéficient d'un sursis (AMEF, Carton B59676, op.cit.).
 9. AHAGF, Lettre du président A.D., 17.05.1949; acte devant Me Uguen, notaire à Paris, 18.04.1950.
 10. Ibid., Convention entre les Compagnies du groupe n°1 d'assurances sur la vie en Sarre, 16.04.1948.
 11. Cf. note de bas de page n° 6.
 12. AMEF, Carton B61265/1, Questions concernant l'assurance en Sarre, 15.11.1955.

par la réalisation d'une union douanière franco-sarroise (1948), rattache alors économiquement la Sarre à la France.¹³ Inversement, l'offensive des assurances françaises en Sarre apprête les voies de l'union économique.

Reste à savoir si les assureurs français s'en félicitent. Il a été souligné qu'à la même époque les hauts fonctionnaires français, désireux de conduire en Allemagne une véritable politique industrielle, avaient été déçus par la médiocre réceptivité des entreprises françaises.¹⁴ Dans le domaine des assurances la réponse appelle quelque prudence, même si certains documents témoignent d'une certaine réticence. Ainsi, les archives du ministère de l'Économie et des Finances reconnaissent que la Compagnie des Assurances générales-vie ne s'investit en Sarre que sur injonction gouvernementale, son statut de société nationalisée ne lui laissant aucun autre choix. Ne voyant guère d'intérêt économique à prospector en Sarre, elle se serait contentée, à la rigueur, de gérer le portefeuille de contrats repris aux compagnies allemandes. D'autres compagnies, telles l'Union et la Préservatrice, n'auraient pas particulièrement tenu à miner leur trésorerie par de coûteux efforts de production en Sarre alors que les frais généraux explosent dans le contexte économique de la France.¹⁵ Il n'empêche, elles doivent en passer par les volontés de l'État.

La base économique de la prééminence française

Avant 1947, autrement dit avant le transfert des portefeuilles à des entreprises françaises, près de 180 sociétés allemandes opèrent en Sarre. La coupure monétaire, marquée par l'introduction du *Saarmark*, le 14 juin 1947, place ces assureurs dans l'incapacité d'y tenir financièrement leurs engagements, alors que les pouvoirs publics en Sarre ne disposent pas de moyens de substitution. Cette situation permet aux autorités françaises de justifier la nécessité d'adopter, dans l'intérêt des assurés, des mesures de sauvegarde. Le transfert des portefeuilles allemands à des assureurs français ne coupe pas pour autant le cordon ombilical reliant l'État français à l'assurance sarroise, et pas seulement parce que les groupes d'intervention incluent des entreprises nationalisées depuis la Libération. À la faveur de l'introduction du franc français dans ce territoire,¹⁶ le Trésor conserve un pied dans les sociétés d'assurances, qu'elles soient nationalisées ou non, par le biais de la garantie d'État accordée aux

-
13. J. BENOIST, *Le Statut de la Sarre*, in: *Recueil Dalloz de Doctrine, de Jurisprudence et de Législation*, 29.04.1948, pp.73-76; S. LEFÈVRE, *Les relations économiques franco-allemandes de 1945 à 1955. De l'occupation à la coopération*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 1998.
14. J.-F. ECK, *Les entreprises françaises face à l'Allemagne de 1945 à la fin des années 1960*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 2003.
15. AMEF, Carton B62402, Sous-dossier «Sarre, réemploi des réserves techniques des compagnies d'assurances 1948-52», Note à l'attention de M. le Haut commissaire, 05.11.1948.
16. Loi du 15 novembre 1947, J.O., 16.11.1947.

sociétés françaises ou sarroises d'assurances sur la vie¹⁷ afin de permettre à ces entreprises, confrontées à la conversion en francs, de récupérer totalement ou partiellement leurs actifs, constituant en marks la contrepartie de leurs passifs, à savoir les indemnités, les arrérages de rentes viagères et les capitaux échus avant le 1er octobre 1947.¹⁸

Si l'État français se mêle étroitement des assurances en Sarre, c'est qu'il compte sur ce secteur pour arrimer durablement ce territoire aux intérêts français de toute nature.¹⁹ Le piteux état des assurances françaises, de l'Allemagne en général et de la Sarre en particulier au sortir de la guerre l'aide puissamment dans la réalisation de ses desseins. En Sarre, encore à l'aube des années 1950, *a fortiori* entre 1945 et 1949, les énormes besoins de la reconstruction sont si aigus que la soif de capitaux reste très intense. L'inexistence d'un marché à long terme en Sarre en 1950 favorise les interventions extérieures. Quelles que soient les formes d'investissement, elles doivent en dernier ressort finir par contribuer au relèvement des ruines. C'est pourquoi cette question intéresse au plus haut point les assureurs constamment à la recherche de ressources, en complément des encassemens de primes, et de placements pour la garantie de leurs réserves.

Or, en ce temps-là, des opportunités se présentent dans l'immobilier. Aussi les assureurs français jouent-ils en Sarre un rôle non négligeable dans la reconstruction urbaine. Certaines compagnies interviennent directement soit par l'acquisition d'immeubles à remettre en état, soit par des constructions nouvelles. D'autres accordent des prêts à la construction. C'est ainsi que la ville de Sarrelouis emprunte aux compagnies françaises de quoi construire un groupe d'immeubles le long de la bien nommée *Französische Strasse*. De son côté, la Centrale sarroise des Caisses de crédit agricole et des Banques populaires, qui entretient des liens étroits avec le groupe 1 des assureurs français, en matière d'assurances de risques simples, le sollicite pour l'obtention de prêts hypothécaires. Le besoin est si pressant qu'elle offre un taux rémunérateur de 7,5 % et la garantie d'un «*Grundschuldbrief*», c'est-à-dire d'un titre hautement protecteur pour le créancier, en ce sens qu'en cas de défaillance du débiteur il est exécutoire devant le tribunal sans avoir besoin de plaider.²⁰

En conséquence, l'immobilier occupe une place considérable dans les placements des assureurs français en Sarre. Les prêts, consentis à des villes sarroises ou à la *Landesbank*, organisme à vocation foncière et communale, l'emportent de loin sur les constructions ou les réhabilitations directes.

17. Ibid.

18. AMEF, Carton B61265, Dossier 1, Note du 8 avril 1955 pour la Direction des Finances extérieures, Remboursement éventuel des sommes versées au titre de la garantie du Trésor en matière d'assurances sur la vie en Sarre, en référence à la loi n° 47-2158 du 15 novembre 1947.

19. A. GROSSE, op.cit.; C. SIMON, *L'économie de la Sarre*, PUF, Paris, 1947.

20. Cf. note de bas de page n° 7.

Structure des placements en Sarre des sociétés d'assurances françaises au 31/12/1954

en milliers de francs et en % du total²¹

	Vie		Dommages		Ensemble	
	frs	%	frs	%	frs	%
Immeubles	192.787	6,17	282.451	16,28	475.238	9,78
Prêts à la construction	2.355.719	75,44	1.046.069	60,31	3.401.788	70,03
Comptes et espèces	206.578	6,61	350.071	20,18	556.649	11,46
Divers	367.580	11,78	55.816	3,23	423.396	8,73
Total	3.122.664	100,00	1.734.407	100,00	4.857.071	100,00

On se méprendrait, cependant, en exagérant la place de la Sarre dans le volume global des assurances françaises. L'exemple des AGF, leader du groupe n°1 opérant en Sarre, en est une illustration éloquente. En 1951, dans l'ensemble des primes collectées au titre de la branche «incendie», la France augmentée de l'Algérie compte pour 44,5 %, l'Union française pour 4,7 %, l'étranger pour 7,4 %.²² Il est vrai que la branche de l'assurance-vie apparaît plus ouverte, si l'on raisonne, en fonction des sources disponibles, non plus en termes d'encaissements de primes, mais de capitaux gérés, avec 76,32 % pour la France et l'Algérie, 18,96 % pour l'Europe et 4,72 % pour le reste du monde.²³ L'acharnement à conserver de solides positions en Sarre suggère donc l'idée que cet ancrage a présenté plus d'intérêt qualitatif que quantitatif.

C'est pourquoi les filets, dans lesquels les assurances en Sarre se déploient, semblent solidement noués, jusqu'à ce que l'évolution des conditions économiques et stratégiques, considérées à plusieurs échelles, ne vienne les distendre, puis les déchirer.

21. AMEF, Carton B59676.

22. Non compris les acceptations en réassurances (incluant nécessairement des apports étrangers) pour 43,3 %. On parle d'acceptations en réassurance lorsqu'un assureur, devenu de ce fait réassureur, assume une partie des risques d'entreprise d'un confrère assureur en couvrant une partie des risques de ce dernier (le cédant). J. LANDEL, M. CHARRÉ-SERVEAU, *Lexique des termes d'assurance*, Éd. L'Argus de l'assurance, Paris, 2003.

23. AHAGF, Comptes rendus comptables.

Les facteurs de la remise en question

Le système commence à se fissurer au tournant de 1949 et de 1950, puis est remis en cause au cours des années 1950, en un temps où la diplomatie française doit innover pour parer à la volonté des Anglo-Américains de mettre fin à la limitation de la production d'acier allemand et d'arrimer la RFA au Pacte atlantique. Cette pression débouche d'une part sur l'accord commercial entre la France et la RFA du 10 février 1950, et d'autre part sur le plan du ministre français Robert Schuman (9 mai 1950) à l'origine de la création de la CECA (Traité du 18 avril 1951). En matière d'assurances, il convient d'aller chercher les raisons de l'infléchissement dans un faisceau de facteurs qui se constitue d'abord insensiblement à partir de 1947, puis ouvertement dans les années 1950, pour s'insérer rétrospectivement dans un emboîtement d'échelles. La période considérée exige que l'on s'interroge sur les rapports éventuels entre l'évolution des assurances en Sarre et l'entrée dans la Guerre froide, à condition de se garder d'un déterminisme simpliste. La sphère des assurances, complexe et traversée de contradictions,²⁴ obéit d'abord à des logiques propres, en Sarre comme ailleurs, et c'est pourquoi il convient d'accorder en premier lieu une grande attention aux contradictions internes et locales avant d'envisager leur articulation avec la haute diplomatie et la macro-économie mondiale.

Les facteurs de remise en question à l'échelle locale

En France, la structure unitaire de l'État et les structures mentales, les unes et les autres abreuvées aux mêmes sources historiques, se combinent dans la propension à poser les problèmes en termes d'abstractions universelles pour méconnaître ou sous-estimer parfois l'importance que joue dans la vie de nos voisins cette «petite patrie» (*Heimat*) que Otto von Bismarck avait dû accepter plus ou moins de pérenniser et que la brutalité nazie avait laissée latente. Un sentiment sarrois a pesé dans le dossier qui nous occupe et il a permis aux sociétés du cru de reconquérir petit à petit le terrain que la force des choses avait cédé aux Français. D'ailleurs, le secteur de l'économie sociale semble avoir joué un rôle important dans cette reconquête. En effet, il existait à l'époque de la République de Weimar des organismes d'assurance-vie liés aux syndicats, les *Volksfürsorge*. Le régime hitlérien les avait nazifiés. Au lendemain de la guerre, le projet de transfert de leur portefeuille à la Compagnie française l'Union soulève un tollé chez les syndicalistes sarrois, décidés à rentrer dans leurs droits. Une formule de compromis, consistant à attribuer ces contrats à une future société sarroise d'assurances sur la vie, dans les conseils d'administration et de surveillance de laquelle les syndicats seraient représentés, permet d'éviter de s'aliéner une partie non

24. Entre assureurs allemands et français, mais aussi entre assureurs de chacun des deux pays, et parfois entre la société gérant les assurances sur la vie et celle affectée aux assurances de dommages pour un même assureur.

négligeable de la population sarroise.²⁵ En contrepartie de quoi, les syndicats acceptent que la société d'assurances sur la vie *Deutscher Ring* et la société d'assurances de dommages *Deutsche Sachversicherung* soient respectivement cédées à La Strasbourgeoise et à la Préservatrice. D'autres organismes, de droit public, se mêlent au marché de l'assurance. C'est le cas de la *Feuerversicherungsanstalt Saarland* pour l'incendie, de la *Lebensversicherungsanstalt Saarland* pour la vie. S'y ajoutent des émanations de la démocratie-chrétienne et de la social-démocratie. Aux yeux de la clientèle potentielle, ces entités ont le mérite de ne pas représenter les intérêts de l'Occupant et d'être fidèles à une tradition de l'économie sociale. Les sociétés d'assurance locales – entendons sarro-sarroises ou allemandes (autorisées à élire domicile en Sarre ou dissimulées derrière des sociétés sarroises) mènent sans désemparer la lutte pour la captation de la clientèle. Au tournant des années 1949 et 1950, leur poids, déjà très sensible, révèle l'efficacité de leur stratégie.

Entreprises	Primes émises par les branches «incendie-accidents-risques divers» et «vie»							
	1948		1950		1952		1954	
	frs	%	frs	%	frs	%	frs	%
IARD:	523,3	72,32	732,3	66,57	1.232,9	63,50	1.398,4	51,35
Françaises	126,3	17,46	221,8	20,16	424,1	21,84	910,3	33,42
Locales	70,3	9,72	137,4	12,49	259,3	13,35	351,3	12,90
Suisses	3,6	0,50	8,5	0,78	25,4	1,31	51,1	1,88
Autrichiennes	-	-	-	-	-	-	12,3	0,45
Britanniques	723,5	100,00	1.100,0	100,00	1.941,7	100,00	2.723,4	100,00
TOTAL IARD								
VIE:	256,4	73,42	412,8	67,78	600,5	64,53	729,4	55,84
Françaises	92,4	26,46	195,8	32,15	322,7	34,68	534,8	40,94
Locales	0,4	0,12	0,4	0,07	7,3	0,78	3,2	3,22
Suisses	349,2	100,00	609,0	100,00	930,5	100,00	1.306,3	100,00
TOTAL VIE								

Il est clair que le temps joue contre l'influence française. En six ans, la part des groupes français passe *grosso modo* de près des trois quarts à un peu plus de la moitié des primes émises, tandis que les organismes locaux se hissent du cinquième à plus du tiers. Les entreprises françaises multiplient le volume des primes par 2,67; les locales par 7,2. Parallèlement, la concurrence étrangère s'affermi: au 1^{er} janvier 1955, les groupes français se trouvent face à sept organismes locaux, neuf suisses, deux autrichiens et un britannique, l'ensemble des branches d'assurance étant pris en compte.²⁷

25. AMEF, Carton B59676, Note en réponse à une note du 9 janvier 1948, 15.01.1948.

26. AMEF, Carton B61265/1, Document du 15 novembre 1955, Annexe III.

27. Ibid., Document du 15 novembre 1955.

Pour les Sarrois, cette évolution prouve qu'il est possible de manœuvrer à l'intérieur du dispositif français afin d'infléchir progressivement le rapport des forces. Faute, peut-être, d'avoir suffisamment évalué la vigueur du patriotisme local, les autorités françaises se trompent lorsqu'elles croient pouvoir durablement s'imposer en Sarre dans l'assurance comme dans les autres domaines et faire des Sarrois, au mieux d'authentiques alliés, au pis de loyaux arbitres entre les intérêts français et les intérêts allemands, même si, ici ou là, dans tel ou tel document classé «confidentiel», une question édulcorée dévoile un doute. En tout cas, le cadre administratif d'origine française²⁸ comporte une faille que les Sarrois s'entendent à élargir le moment venu. En effet, par certaines de ses dispositions, il confère aux autorités sarroises un droit de regard sur le contrôle des assurances. Conscients du risque, les responsables français ont bien conçu le projet d'amender le régime de surveillance de façon à pouvoir mieux peser sur l'établissement des textes de référence et sur leur application. Toutefois, le remaniement demeure à l'état embryonnaire, même si de nouvelles conditions en matière de constitution des cautionnements, des réserves et des placements, semblent conforter les conditions de l'influence française.²⁹ En réalité, l'évolution de la situation à l'échelle nationale et internationale en complique l'exercice.

Les facteurs de remise en question à l'échelle nationale

Deux ans à peine après la capitulation de l'Allemagne hitlérienne, les Allemands, un temps écrasés par l'ampleur de la défaite, sont prêts à défendre leurs intérêts économiques nationaux, avant même la résurrection de structures étatiques. L'histoire de l'assurance en témoigne.

Très tôt, alors que le passif de la guerre est loin d'être apuré, les milieux de l'assurance, au premier rang desquels il convient de placer la Direction des assurances au ministère de l'Économie et des Finances, envisagent de faire de leurs homologues allemands des partenaires. Ce projet ne semble pas être conçu sous une soudaine inspiration européenne, mais bien davantage comme une volonté de pousser les pions de l'assurance française en Allemagne, de capter une partie du marché de la réassurance allemande au profit des réassureurs français et de profiter de l'affaiblissement des compagnies allemandes pour prendre des participations financières dans les groupes allemands. Les premiers pourparlers vont au-delà de leurs espérances. Les directeurs allemands expriment dans la grande majorité des cas le vif désir de reprendre, surtout dans le domaine de la réassurance, des relations avec le marché français. La réglementation française est adaptée à cette fin. L'arrêté du 15 janvier 1947, interdisant toutes les opérations d'assurances directes ou de réassurances avec

28. L'arrêté n° 28 du 28 octobre 1947.

29. Complément, apporté le 5 novembre 1947 à l'arrêté fondamental du 20 octobre 1947 en matière d'agrément, et circulaire du 27 janvier 1949.

des entreprises japonaises et allemandes, est partiellement remanié le 22 avril: désormais seules les cessions ou rétrocessions à des entreprises allemandes demeurent interdites, mais l'inverse devient licite.³⁰

Plusieurs conditions expliquent l'accueil, dans un premier temps favorable, que les assureurs allemands réservent à ces velléités. Les compagnies allemandes placent une partie importante de leurs réserves en hypothèques et en immeubles. Or, la proportion d'immeubles détruits est estimée à 20 %. Aux ruines s'ajoutent les confiscations en zone soviétique. Bref, les compagnies allemandes les mieux placées ont perdu quelque 30 % des actifs représentant leurs réserves techniques, pourcentage porté jusqu'à 60 % pour certaines entreprises. Un soutien externe s'avère indispensable. Ensuite, les assureurs «directs» d'Allemagne ne tiennent pas à prendre le risque d'être victimes des effets d'une excessive concentration de la réassurance entre quelques firmes allemandes, au cas où se produirait un gros sinistre ou une conflagration. Enfin, il faut également faire une part au désir de sortir au plus vite de l'isolement par lequel l'Allemagne paie la défaite et les horreurs du nazisme. Les assureurs allemands, faisant flèche de tout bois, s'appuient donc sur les propositions françaises.

Cependant, cet assaut de courtoisie réciproque n'a rien d'idyllique. Chacun entend bien s'en tirer à bon compte. Les interlocuteurs français annoncent, on ne peut plus clairement, qu'il ne peut être question pour l'heure de réciprocité en faveur des réassureurs allemands. Leurs observateurs sur place signalent qu'il y a tout intérêt à ne pas trop tarder, car les Allemands, qui étaient disposés à tout un an auparavant, commencent à se reprendre et se montrent de plus en plus difficiles.³¹ Dans le laps de temps qui sépare le discours du président Harry Truman en mars 1947 et l'annonce du plan Marshall en juin 1947, une réunion de dix-sept assureurs allemands et quinze assureurs français, qui se tient à Baden-Baden en mai 1947, en présence de sept fonctionnaires de l'administration française, justifie de telles appréhensions.³² D'entrée de jeu, les participants allemands lancent une offensive – qualifiée de violente par un membre de la délégation française – ayant pour objet de contester l'absence de réciprocité dans les propositions françaises. Usant à la fois de propos alternativement lénifiants et proches de la menace, les délégués français ramènent à de meilleures dispositions leurs interlocuteurs. Tandis que les Français hésitent, devant les aléas qu'implique le plan Dodge d'assainissement des finances allemandes,³³ préalable à une réforme monétaire, les Allemands, d'abord animés par une exigence technique, voient clairement le parti qu'ils peuvent tirer de l'entrée dans la Guerre froide. En dépit des réticences et des protestations françaises, les Anglo-Américains, désormais opposés aux Soviétiques, s'orientent, à partir de mai 1947, vers la constitution d'un État de l'Allemagne de l'Ouest et la restitution de l'exploitation du bassin

30. AHAGF, Lettres de la présidence de la FFSA, 17.06.1947, «Relations avec les sociétés d'assurances allemandes».

31. Ibid.

32. AHAGF, Rapport du 23 mai 1947, Visite de [M.R.] à Baden-Baden les 12, 13, 14 mai 1947.

33. AHAGF, Fonds 214, Boîte 1947, Dossiers contentieux, Lettre S, Dossier J.O – Organisation de la Sarre, 02.09.1948.

rhéno-westphalien aux Allemands.³⁴ Les Accords de Londres du 3 juin 1948 se montrent favorables à la constitution d'un futur gouvernement allemand. Ces nouvelles conditions, prélude à la naissance de la République fédérale d'Allemagne en 1949, rejoaillissent sur la situation en Sarre, en épaulant les entreprises locales dans leur œuvre de reconquête du marché (cf. tableau supra).

Les facteurs de remise en question à l'échelle internationale

Les rapports d'assurance cessent alors d'être vécus selon le binôme vainqueur/vaincu. En 1949, la France amende très partiellement la réglementation de 1947 qui interdit toutes les opérations d'assurance avec des assureurs ou réassureurs allemands. Désormais, la porte s'ouvre aux rétrocessions dans les deux sens. Le protocole signé en février 1950 abolit la «liste noire» des assureurs allemands en France. Sur cette base, la Fédération française des Sociétés d'assurances et son homologue de RFA, Gesamtverband der Versicherungswirtschaft, soldent le passé douloureux en envisageant la possibilité de transférer des portefeuilles et des actifs d'une société française qui en aurait bénéficié en 1947 à une société allemande qui en aurait été éventuellement dépossédée après la guerre. Les protocoles signés de 1950 à 1954 permettent de régler les dettes d'assurance réciproques et d'admettre le principe d'une complète reprise des opérations d'assurance. Les professionnels en créent les conditions relationnelles sur un mode quasi familial. La revue *L'Argus* et deux périodiques allemand et italien organisent à partir de 1954 un service d'échange international de fils et de filles d'assureurs. Cette attitude est bien dans l'air d'un temps marqué par les accords de Paris d'octobre 1954 mettant fin au régime d'occupation en RFA, puis par un projet de Communauté européenne de Défense (CED).³⁵ On compte sur la génération qui n'a pas connu les horreurs de la guerre pour faire voler au-dessus des métiers de l'assurance la navette de l'esprit européen.

C'est d'ailleurs dans cette direction que l'OECE et le Conseil de l'Europe poussent les assureurs. Une Association professionnelle d'assurance des pays de l'Europe occidentale, fondée les 30 et 31 janvier 1950 à Paris, accueille à partir de 1950 presque tous les États européens membres de l'OECE; le Conseil de l'Europe se prononce, au cours de sa vingtième séance du 22 octobre 1956, en faveur d'une harmonisation de l'assurance, notamment en matière de responsabilité civile des automobilistes.³⁶ D'ailleurs, très tôt, le Mouvement fédéraliste européen³⁷ a saisi l'importance de la fluidité des biens «invisibles» au travers des frontières pour la concrétisation de son

34. R. CÉRÉ, *Entre la guerre et la paix (1945-1949)*, PUF, Paris, 3^{ème} éd., 1970; G.-H. SOUTOU, *La guerre de Cinquante Ans, Les relations Est-Ouest 1943-1990*, Fayard, Paris, 2001.

35. P. COURTIER, *La quatrième République*, PUF, Paris, 1983. Signé en mai 1952, le traité de la CED est finalement rejeté par l'Assemblée nationale le 30 août 1954.

36. *L'Argus de l'assurance*, 17.03.1957, p.252.

37. B. BRUNETEAU, *Histoire de l'idée européenne au premier XXe siècle à travers les textes*, Armand Colin, Paris, 2006.

idéal. C'est pourquoi il recherche en priorité l'appui des assureurs et noue en conséquence des relations avec la Fédération française des Sociétés d'assurances.³⁸ C'est dire qu'en cette affaire les facteurs stratégiques se combinent avec les mutations économiques à l'échelle du monde. L'internationalisation de l'assurance, déjà amorcée avant guerre, va de pair avec la libéralisation des échanges. Elle procède de l'ambition de doper la croissance mondiale en prenant le contre-pied de l'attitude qui a prévalu pendant la dépression des années trente: au lieu de se replier sur ses frontières nationales comme derrière une «ligne Maginot» économique ou de se réserver une zone de préférence coloniale, mieux vaut abaisser les barrières douanières. Les activités de transport exercent une forte pression en ce sens, ce qui entraîne la formation de pools d'assurances et de réassurances, comme celui qui naît à Paris en mai 1955 pour les transports maritimes.³⁹ Dès lors, on ne s'étonnera pas de la présence dans les instances de transports internationaux de représentants du monde de l'assurance, comme par exemple dans l'Association pour le registre des bateaux du Rhin.⁴⁰

Enfin, la liquidation de la domination coloniale⁴¹ constraint les acteurs économiques à repenser le déploiement des assurances françaises dans le monde et à accorder plus d'importance à l'Europe. En 1964, les entreprises françaises d'assurance directe et de réassurance affichent un chiffre d'affaires à l'étranger de 2,8 milliards de francs, au sein duquel l'Europe compte pour 56 % contre 39 % en 1959.⁴² Les AGF, quant à elles, membres d'un groupement de sociétés françaises continuant à gérer le portefeuille sarrois d'anciennes compagnies allemandes, n'y consacrent que 1,02 % des capitaux gérés en assurance-vie, soit moins que l'Argentine (1,29 %) et beaucoup moins que la Belgique (17,39 %). En revanche, la nature et la répartition des valeurs déposées en cautionnement auprès d'États ou d'entreprises publiques étrangères révèlent une volonté d'étendre leurs opérations à de nouvelles branches et à de nouveaux territoires: alors qu'en 1951 l'Europe ne compte que pour 8,74 % contre 8,29 % pour l'Afrique, 11,54 % pour l'Asie et 71,41 % pour l'Amérique du Sud, elle passe à 54,3 % en 1955, dont 42,97 % rien que pour l'Allemagne de l'Ouest.

Tous ces facteurs se combinent alors pour faire de la Sarre un laboratoire privilégié de la gestion transnationale.

38. *L'Argus de l'assurance*, 26.03.1950, p.209.

39. Ibid., 22.05.1955.

40. Ibid., 05.06.1953, p.544.

41. J. DALLOZ, *La France et le monde depuis 1945*, réédition 2004, Armand Colin, Paris.

42. AMEF, Série des brochures «Activité des organismes d'assurances et de capitalisation, rapport du ministre de l'Économie et des Finances au président de la République».

La Sarre, berceau du compromis transnational (de 1949 aux années 1960)

On a parfois l'impression que les Européens sont passés de l'ère des bastions nationaux à celui de l'espace «Schengen», par la grâce d'une convention. En réalité, l'histoire de l'assurance met en évidence une phase intermédiaire, caractérisée par l'expérience et la prise de conscience d'une inévitable porosité des frontières. Elle est jalonnée par les événements diplomatiques que furent les accords franco-allemands, relatifs au sort de la Sarre ainsi qu'à des questions plus larges, et signés à Paris le 23 octobre 1954, puis à Luxembourg le 27 octobre 1956.

L'échec des statuts privilégiés

Alors que la fondation d'une République fédérale d'Allemagne devient de moins en moins hypothétique jusqu'à devenir réalité en mai 1949 et que le monde s'enfonce un peu plus dans la Guerre froide, la question des assurances est repensée dans le cadre plus large de la négociation générale sur les relations entre la France et la Sarre.⁴³ D'où un paradoxe: alors que les Français ont cherché à revenir sur certaines prérogatives exclusives que la réglementation de 1947 reconnaissait aux Sarrois, la France doit, de concession en concession, renoncer apparemment à toute prétention de domination en matière de contrôle des assurances en Sarre.

La Convention du 3 mars 1950 inaugure, à partir de son entrée en vigueur le 1er janvier 1951, un régime de contrôle franco-sarrois de nature paritaire. Ce nouveau régime couvre la période 1951-1955. Un Bureau de contrôle comprenant un Comité général de huit membres (*Hauptversammlung*), un Comité spécial (*Sonderauschuss*), une Commission d'appel (*Berufungsausschuss*) et un Conseil consultatif forment les organes de la gestion paritaire. Le premier de ces comités comprend quatre Sarrois et autant de Français, nommés pour trois ans par leurs gouvernements respectifs. Ces huit membres choisissent l'un d'entre eux pour assumer annuellement la présidence qui, en vertu du principe paritaire, doit être alternativement française et sarroise (art.2). Les décisions se prennent à la majorité absolue (art.5). Quant au personnel administratif du Bureau de contrôle, il est supervisé par deux gérants à pouvoirs égaux, l'un sarrois, l'autre français, désignés dans les deux cas pour cinq ans, par le gouvernement sarrois, le premier après consultation, le second sur proposition du gouvernement français (art.2). Cet *aggiornamento* assure encore une sensible influence à la partie française. Aussi, plus le temps s'écoule, moins les Sarrois supportent ce système, qu'à la différence de leurs homologues ils ne considèrent pas comme un maximum indépassable. En 1951, d'ailleurs, le Haut commissaire français

43. R. POIDEVIN, *La question de la Sarre entre la France et la République fédérale d'Allemagne en 1952*, in: *Revue d'Allemagne*, 1 (1986); R. POIDEVIN (dir.), *Histoire des débuts de la construction européenne (mars 1948-mai 1950)*, Actes du Colloque de Strasbourg du groupe de liaison des historiens auprès des Communautés des 28-30 novembre 1984, LGDJ, Paris, 1986.

en Sarre proteste auprès du ministre-président sarrois parce qu'il soupçonne les autorités sarroises de vouloir remettre en cause la nomination du gérant sarrois que la France a approuvée et d'avoir donné directement des instructions au Bureau de contrôle sarrois, au mépris du principe de gestion «autonome» et paritaire.⁴⁴ Si bien qu'il faut bien remettre la pièce sur le métier et accepter d'élaborer la Convention du 3 mai 1955. Les rapports franco-sarrois en matière d'assurance passent alors du paritarisme au régime dit de «l'harmonisation».

En apparence, l'article 8 de la Convention du 3 mai 1955 ménage les intérêts français. Dans le cadre d'une union économique découlant d'une union monétaire et douanière (art.1), un principe dit d'harmonisation avec les mesures applicables en France doit présider au contrôle que le gouvernement sarrois exercera sur les assurances (art.8). En réalité, malgré le maintien du contrôle paritaire jusqu'à ce que la transition de l'ancien au nouveau régime expire le 31 décembre 1956, l'influence française ne cesse de s'amoindrir. Ne pouvant désormais plus se faire d'illusion sur l'avenir de leur influence directe, les Français se cherchent un paravent derrière lequel ils conserveraient quelque chance de jouer les marionnettistes. Ils misent alors sur un statut européen de la Sarre. Mais à l'occasion du référendum organisé le 23 octobre 1955, les Sarrois ruinent cet espoir par une majorité de 68 % des suffrages exprimés. Cet échec fragilise un peu plus la présence française. Or, à cette date, sur les soixante-douze sociétés françaises opérant à l'étranger (en dehors de l'Union française), vingt-huit interviennent en Allemagne pour un encaissement représentant 11,7 % du total, en assurance contre l'incendie, les accidents et les risques divers; mais la Sarre, à elle seule, compte pour 11,5 %.⁴⁵ Inventer de nouvelles formules pour y sauvegarder quelque influence française devient urgent.

L'idée d'espace partagé

Il n'est pas douteux que l'évolution des relations entre la France et la RFA⁴⁶ a influé sur les rapports franco-sarrois et inversement jusque dans le domaine des assurances. En dépit du ton diplomatique, la stratégie française transparaît dans l'article 1^{er} de l'accord conclu le 23 octobre 1954 entre le président du Conseil Pierre Mendès France et le chancelier Konrad Adenauer au nom des gouvernements de la France et de la RFA sur le statut de la Sarre et les relations franco-allemandes plus généralement.⁴⁷ Attachée pour son propre compte à un centralisme invétéré, la France joue doublement du fédéralisme et de la gestion confédérale, une première fois à l'échelon européen, une seconde fois à l'échelon local, les rapports franco-sarrois étant érigés

44. AMEF, Carton B61265, Dossier «Réglementation 1946-56», Lettre du 15 novembre 1951.

45. AMEF, Rapport sur la situation des sociétés d'assurances, de capitalisation et des entreprises régies par le décret-loi du 14 juin 1938, année 1955, pp.46-47.

46. G.-H. SOUTOU, *L'Alliance incertaine. Les rapports politiques et stratégiques franco-allemands 1954-1996*, Fayard, Paris, 1996.

47. AMEF, Carton B61265/1, op.cit.

en modèle bilatéral. Puisque, conformément à son caractère fédéral, la RFA admet le partage des responsabilités entre un gouvernement central et ses Länder et qu'elle a délégué depuis 1951, comme cinq autres États, une partie de ses compétences souveraines à une autorité supranationale dans le cadre de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, elle peut bien considérer la Sarre comme un espace commun aux deux pays:

«En ce qui concerne les relations économiques entre la République fédérale d'Allemagne et la Sarre, le but à atteindre est de créer des relations semblables à celles qui existent entre la France et la Sarre. Ce but devra être atteint progressivement dans les perspectives du développement de la coopération économique franco-allemande et européenne en expansion continue. Dans le domaine de la monnaie, le règlement actuel restera en vigueur jusqu'à la création d'une monnaie de caractère européen». ⁴⁸

Cet état d'esprit consensuel inspire le traité qui, en 1956, règle le statut de la Sarre, à tel point que l'accord conclu en août 1956 entre la FFSA et son homologue allemande y est intégré. En effet, dans le traité que Christian Pineau, ministre français des Affaires étrangères, et son homologue allemand, Heinrich von Brentano, signent à Luxembourg le 27 octobre 1956 au sujet de la Sarre,⁴⁹ les articles 76 et 77 ayant trait aux questions de l'assurance sont moulés sur l'accord conclu le 24 août 1956 entre les deux organismes professionnels.

Les diplomates, à l'école des professionnels de l'assurance, acceptent que désormais la Sarre ne soit plus leur chasse gardée. Dès lors les entreprises d'assurance ayant leur siège social en RFA pourront librement opérer en Sarre – et, en conséquence, les autorités françaises délivreront durant la période transitoire des autorisations de change libellées en francs français pour les souscripteurs de contrats résidant habituellement en Sarre. Inversement, les entreprises françaises pourront y poursuivre leur activité, étant entendu qu'à l'issue de la période de transition les entreprises d'assurances détenues et gérées par une majorité de personnes physiques ou morales allemandes seront soumises à la réglementation imposée à toute entreprise allemande, tandis que les autres se verront appliquer les prescriptions relatives aux entreprises étrangères, moyennant des cautionnements réduits au cinquième de ceux qui sont applicables dans l'ensemble de la RFA.

Autrement dit, si la logique nationale est rétablie au bénéfice de la RFA, le champ de l'assurance est désormais conçu, non comme un champ de bataille, mais comme un espace partageable.

48. Ibid., Dossier «Assurances 1946-58».

49. *L'assurance dans le territoire de la Sarre*, in: *Journal Officiel de la République Française*, 10.01.1957.

L'avènement de la gestion transnationale

Cependant, il y a bien des façons de concevoir le partage de l'espace.⁵⁰ Jusqu'à cette époque, la logique inter-étatique prévaut: les acteurs recherchent, comme dans l'Europe du Congrès de Vienne, un équilibre, le moins instable possible, entre puissances coexistantes dans l'espace donné. Avec les années 1950, la nouveauté réside dans un changement de perspective. Dans le grand théâtre du monde, là où le pays du dualisme cartésien se frotte au pays de la dialectique hégélienne, la résolution des contradictions ne passe plus par la vaine alternative d'une sortie par la porte de droite ou par la porte de gauche: il faut nécessairement prendre de la hauteur.

L'assurance joue à cet égard un rôle méconnu. Des acteurs de l'assurance font, avec le recul, figure de pionniers, et ce dès 1947, en imaginant de substituer à la coexistence, voire à la coopération d'organismes nationaux, de nouvelles entités franco-allemandes. C'est dans cet esprit que, déjà en septembre 1947, est fondée à Baden-Baden une compagnie de réassurance baptisée *Europa*. Pour les vingt compagnies françaises et les dix compagnies allemandes qui en sont les co-fondatrices, elle a pour raison d'être la reprise et l'amplification des relations d'affaires mutuelles que la guerre, tragique parenthèse dans un long processus, a interrompues. Le conseil d'administration de cette compagnie d'un nouveau genre se compose de quatre hommes d'affaires allemands (dont un assureur, un banquier et un industriel de la firme *Rhodiaseta*) et son comité de direction de deux têtes françaises, un peu à la manière de ces empires dont les aigles bicéphales personnifient l'ambition de servir de pont entre deux continents. La structure de départ, fondée sur les rapports 2/3 – 1/3 et agencée en chiasme – cette figure de style où une formule insérée dans un membre de phrase se retrouve symétriquement inversée dans le membre suivant – proclame par elle-même cette œuvre franco-allemande.

À la suite de la naissance du Deutschemark et de la RFA, une commission paritaire de six membres reçoit, en mars 1950, de l'assemblée des actionnaires, la mission de donner au champ d'activité de la société une dimension encore plus européenne et d'aménager en conséquence la composition de son capital.⁵¹ En Sarre, l'assurance tend à emprunter les mêmes voies. La compagnie *Saarbrücker* – un exemple parmi d'autres – est assise sur un capital relevant pour moitié de neuf sociétés françaises, compagnies ou assurances mutuelles, et pour 35 % de sociétés allemandes, tandis que sa direction est à la fois bicéphale et binationale, et que son comité de surveillance comprend trois Français sur neuf membres.⁵² En raison de l'érosion des positions françaises dans le cadre d'une politique d'État traditionnelle, les pouvoirs publics en France entérinent les initiatives des assureurs et en font un contre-feu. Au tournant des années 1949 et 1950, la Direction des assurances près le ministère de l'Économie

-
- 50. P. STIRK, D. WILLIS, *Shaping postwar Europe: European Unity and disunity 1945-1957*, Pinter, Londres, 1991; B. OLIVI, *L'Europe difficile. Histoire politique de l'intégration européenne*, Gallimard, Paris, 2001.
 - 51. AHAGF, *Europa, Compagnie générale de Réassurances*, Baden-Baden – Augmentation de capital, 25.08.1950.
 - 52. AMEF, Carton B58437, Dossier/1.

presse les assureurs français, membres des groupes mis en place au lendemain de la guerre, de mettre sur pied des sociétés d'assurances franco-sarroises, puis, lorsqu'il devient clair que la Sarre reviendra à la RFA, des sociétés franco-sarro-allemandes,⁵³ au sein desquelles on prendrait soin d'attribuer aux intérêts français au moins 50 % des participations. Quels sont les effets de cette nouvelle orientation sur les assureurs français et allemands?

Ce projet ne soulève l'enthousiasme ni chez les assureurs français ni chez les Allemands. La réticence des uns et des autres procède en partie d'un doute sur l'essence du projet: s'agit-il d'un énième avatar de la conception politico-militaire de la gestion de l'assurance, concocté au mépris du caractère de plus en plus supranational du marché de l'assurance? De surcroît, être en position dominante sur un marché n'est pas *ipso facto* une garantie de rentabilité. La prolifération de sociétés franco-allemandes, limitées au marché sarrois, serait mortelle pour des entités économiquement viables dans de plus larges perspectives. On ne saurait induire la caducité de la logique nationale et économique de celle la logique militaro-politique. Dans les entités franco-allemandes, quelle serait l'origine des capitaux dominants? En 1955, l'Union-IARD et la Préservatrice –Dommages, qui possèdent des accords signés, prévoyant d'attribuer dans leur société sarroise 40 % des capitaux aux Allemands, 10 % aux Sarrois et les 50 % restants aux Français, se heurtent à un veto du gouvernement de Bonn,⁵⁴ ce dernier refusant que la part des sociétés allemandes soit inférieure à 50 %. Le gouvernement allemand, autant que le groupe Gerling dont les dirigeants ont encore à l'époque les réflexes d'une société de personnes, se montre également rétif devant le risque que des compagnies privées allemandes passent sous la coupe d'entreprises nationalisées françaises. De leur côté, des sociétés comme les Assurances générales et la Nationale, respectivement leaders des groupes 1 et 2, s'inquiètent de l'attitude du Contrôle des assurances sarrois.

En filigrane, se lit la question: compter sur les Sarrois comme contrepoids à l'influence allemande n'est-il pas un leurre? Bref, le patriotisme d'entreprise, joint à la différenciation nationale, engendre la crainte d'être mangé par le partenaire, d'autant que, par le jeu des prises de participation, on n'est jamais tout à fait sûr de savoir à qui l'on a affaire. C'est ainsi que la *Berlinische Feuer* est très liée au réassureur *Bayerische Rückversicherung*; or, ce dernier est lui-même une émanation de la Société suisse de réassurance de laquelle dépend la compagnie allemande *Albingia*, insérée dans le groupe britannique *Guardian* que les Français ont accueilli dans le groupe d'assurances n° 1; mais, se demande-t-on confidentiellement à Paris, cette Société suisse de réassurance ne serait-elle pas le simple prête-nom du groupe allemand *Terra*? Lorsque des négociateurs allemands sont prêts à laisser aux Français la majorité des capitaux, ils exigent une contrepartie dans la représentation au conseil d'administration, ce qui éveille des soupçons chez leurs interlocuteurs. D'où une

53. AMEF, Carton B59676, Dossier «Sarre», L'assurance en Sarre. Ministère des Finances au ministère des Affaires étrangères, sans date [postérieur au 23 octobre 1954].
 54. AMEF, Carton B61265, Note résumant les questions qui semblent mériter une prise de position rapide.

grande lenteur dans la mise sur pied de ces sociétés franco-allemandes de Sarre; le ministère français note en mars 1955, entre autres signes d'atermoiements, que du côté des Assurances générales, qui ont pourtant une longue tradition de coopération avec le grand groupe allemand Allianz, les choses sont au point mort, que l'Union-Vie, tout en ayant été la première compagnie à créer une société franco-sarroise à la fin de 1950, ne semble toujours pas en 1955 s'empresser auprès de ses homologues allemands et qu'en matière d'assurances-maladie, le Lloyd continental français se garde «de nous tenir au courant de ses démarches».

Bref, au moment où la Sarre regagne le giron allemand, les commissaires du ministère français concluent qu'il n'y a désormais plus guère de chance de consolider les positions françaises sous l'impulsion des pouvoirs publics, que l'on peut espérer au mieux conserver une certaine influence en transformant les sociétés françaises en sociétés locales, moyennant une concentration par fusion, et, au-delà, en négociant en ultime recours un accord ouvrant aux assureurs français le droit d'étendre leurs opérations à l'ensemble de l'Allemagne.⁵⁵ C'est d'ailleurs de cette oreille que les assureurs allemands entendent les choses: lever les barrières protectionnistes, étendre les affaires à la France continentale et à ce qu'il reste de l'Union française, tel est le but, quitte à mettre sur pied des sociétés franco-allemandes en Sarre, si cela peut aider, en considérant que les assurances sont des choses trop sérieuses pour qu'on les confie prioritairement à des hommes politiques. Tandis que les experts français et allemands étaient leurs rivalités à la réunion des secrétaires d'État du 18 mai 1956 à Luxembourg, les assureurs allemands font, selon une analyse prêtée à Gabriel Cheneaux de Leyritz, président de la FFSA, pression sur le gouvernement de Bonn pour surseoir, pendant la période de transition devant s'achever au plus tard à la fin de 1959, aux conclusions des négociations finales sur le sort de la Sarre.⁵⁶ Ainsi, assureurs allemands et français pourront régler leurs problèmes en «famille». La gestion «assurancielle» à dominante politique est puissamment ébranlée, sans qu'à cet égard on puisse préjuger d'une résurrection sous d'autres circonstances historiques; l'ère de la libre circulation des capitaux se met en place.⁵⁷

Conclusion

Au tournant des Trente Glorieuses et des Vingt Piteuses, en 1973, la société d'assurance française l'Alsacienne et la compagnie allemande Gothaer, associées à la Franco-asiatique et à la Flandre, constituent un pool de couverture des risques

-
55. AMEF, Carton B61265/1, Situation et avenir des portefeuilles français d'assurances en Sarre, 06.12.1955.
56. AMEF, Carton B62402, Dossier «Sarre, situation de l'Assurance, 1947-59», Note sur les négociations franco-allemandes concernant les problèmes d'assurances en Sarre, 17.01.1956.
57. P. JARDIN, A. KIMMEL, *Les relations franco-allemandes depuis 1963*, La Documentation française, Paris, 2001.

industriels.⁵⁸ On y retrouve comme maître d'œuvre une société de l'axe rhénan. Ce n'est jamais là qu'une des formes par lesquelles s'exprime le besoin d'inter-pénétration transnationale. Il s'y ajoute, en deçà et au delà du Rhin, la participation au capital social de compagnies étrangères, l'achat de valeurs mobilières en guise de représentation des réserves et des provisions techniques, la constitution de partenariats impliquant des accords de réciprocité, des fusions, toutes choses dont le laboratoire sarrois a élaboré et épargillé les semences de 1945 aux années 1960.

Cette évolution n'est nullement le produit d'un plan élaboré au sortir de la guerre. Les logiques stratégiques, dont l'assurance est plus ou moins prisonnière depuis la fin du XIX^e siècle, doivent plier sous la poussée des nouveaux rapports économiques, politiques et militaires à l'échelle internationale. C'est alors que les pouvoirs publics en France songent à l'expérimentation transnationale, dans l'espace limité de la Sarre. Mais cette astuce est noyée par les forces du marché auxquelles se soumettent ceux des assureurs qui pensent leur activité à l'échelle des continents.

Néanmoins cette aventure sarroise a eu le mérite de contribuer à donner à la notion de frontière une nouvelle définition pratique. Un assouplissement dans l'appréhension linéaire des frontières mène à une appréhension en profondeur. On passe de la frontière conçue comme ligne délimitant des souverainetés à une aire de transition au sein de laquelle se fait l'apprentissage du partage de souveraineté par la gestion plus ou moins transnationale d'un marché. Cela ne signifie nullement que les préjugés et les intérêts d'origine nationale sont définitivement abolis. Ils peuvent demeurer sous-jacents, s'agiter plus ou moins sournoisement, mais il y a désormais moyen de les transcender.⁵⁹ Et c'est ainsi que «l'industrie» des assurances participa par touches successives ou simultanées, mêlant coopération et intégration dans des structures inter-professionnelles, en Sarre et plus largement dans l'Europe rhénane, à la mise en place du grand marché des communautés européennes.

58. AMEF, Carton 58436, Dossier «Gothaer», 1941-1981.

59. M.-T. BITSCH, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Éd. Complexe, Bruxelles, 2001.

How the CAP became the Green Heart of Europe



Kiran Klaus Patel (Ed.)

Fertile Ground for Europe?

The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945

 Nomos

Fertile Ground for Europe?

The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945

Edited by Prof. Dr. Kiran Klaus Patel

2009, 302 pp., pb., € 39,00,

ISBN 978-3-8329-4494-0

The Common Agricultural Policy was the most important policy for the longest duration of the European Economic Community's existence. Apart from subsidizing and modernizing European agriculture and securing supplies for its consumers, this policy was meant to be the beacon of European integration. However, it also became the most controversial policy of the EU – symbolized by subsidized over-production, bureaucracy, and burgeoning farmers' protests.

This volume provides the first archive-based assessment of its history in the age of the Cold War and beyond. Its chapters deal with the wider context of agricultural integration since the 1920s; with the basic ideas that drove this policy; with the negotiations and controversies that went along with it as well as with its economic effects and global impact. Apart from its empirical findings, this book offers new ways of linking EU history to larger trends of contemporary history.

The editor of this volume, Kiran Klaus Patel, is Professor of EU history and transatlantic relations at the European University Institute in Florence.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos