



# Séminaire régional sur les dynamiques de l'économie sociale et solidaire

Université de Ouagadougou

Laurent Lhériaux  
2 au 5 mai 2006

# Economie sociale et régulation de la microfinance

- Retour d'expérience sur 15 années de *régulation réglementaire* des Systèmes Financiers Décentralisés (« SFD »)
- Retour d'expérience sur 15 années de *régulation contractuelle* des SFD
- Enseignements utiles pour la *régulation de la microassurance santé*

# 15 années de régulation réglementaire des SFD (1) : les atouts

La réglementation a permis le développement de quatre ou cinq modèles de SFD de l'économie solidaire et sociale : 2 modèles mutualistes « classiques » et 3 « modèles alternatifs »

- Une réglementation intégrée pour les Institutions Mutualistes & Coopératives d'Epargne et de Crédit (**IMCEC**), qui a donné lieu à
  - Des **grands réseaux mutualistes structurés** (Caisses Populaires du Burkina, Fececam au Bénin, Crédit Mutuel du Sénégal...),
  - De **petits réseaux d'institutions mutualistes régionaux**,

## 15 années de régulation réglementaire des SFD (1) : les atouts (*suite*)

- Le **système temporaire** de la « convention-cadre », a donné une **place pour les ONG**, dont certaines ont pris une forte importance (PADME, PRODIA, ...)
- Ce même système temporaire a permis le développement de **réseaux villageois autogérés, les CVECA** (Pays Dogon, Soum, Sissili, ...)
- Enfin, la catégorie des « **GEC-CCM** » a permis au Sénégal l'officialisation de centaines de micro-mutelles informelles d'épargne et de crédit indépendantes

## 15 années de régulation réglementaire des SFD (1) : les atouts (*suite & fin*)

La réglementation sur les Institutions Mutualistes & Coopératives d'Épargne et de Crédit (IMCEC) et autres SFD a grandement contribué, par son caractère normatif,

- à **sécuriser** les opérations, l'épargne collectée, à promouvoir la stabilité et la croissance du secteur,
- à **susciter la confiance** des populations et des bailleurs de fonds,
- à **l'émergence d'une microfinance sociale et solidaire** relativement plus développée que dans d'autres régions du monde, et dont les performances sociales et financières sont comparables à celles d'autres régions du monde.

# 15 années de régulation réglementaire des SFD (2) : 3 lacunes

- Avoir trop mis l'accent sur le modèle institutionnel, "mutualiste pur et parfait" des IMCEC, ce qui peut entraîner des problèmes en terme de gouvernance,
- ne pas mettre l'accent sur la notion **d'équilibre financier**, de capitalisation, de viabilité financière, au risque de remettre en cause les progrès du secteur,
- avoir initialement laissé la supervision des SFD les plus importants, à des structures à créer au sein des Ministères des Finances, et non à la Commission Bancaire de l'UMOA, (ou à la BCEAO).

Ces imperfections de la réglementation initiale font partie des éléments qui devraient être corrigés par la nouvelle réglementation en cours de gestation au sein de la BCEAO.

# 15 ans de régulation contractuelle des SFD (1): la gouvernance

Nécessité d'apporter une attention toute particulière

- à la **gouvernance** et
- à **l'évolution de celle-ci** avec la croissance et la mise en place d'alliances,
  - tant au niveau **local** (taille optimale des institutions de base)
  - que **national** (la croissance entraîne une évolution des relations élus / salariés et l'adoption de nouveaux outils de pilotage et de gestion)
  - voire **sous-régional** (confédération entre réseaux indépendants, banques coopératives comme la BIMAO)

# 15 ans de régulation contractuelle des SFD (2) : les partenaires extérieurs

- Importance de la **coordination des bailleurs de fonds** qui peuvent par les interventions fausser le marché, entraîner des comportements déviants du secteur financier décentralisé, et porter préjudice aux saines pratiques promues par le secteur de l'économie sociale dans ses relations avec sa clientèle.
- Importance des **liens de partenariat** avec les structures d'appui-conseil technique ... Et importance aussi grande de **savoir faire évoluer ces liens en fonction de l'évolution des SFD** sur le plan commercial, financier et institutionnel. La pérennité des partenariats réside en grande partie dans la capacité des acteurs à les adapter, à les faire évoluer

## 15 ans de régulation contractuelle des SFD (2) : les partenaires extérieurs (suite)

- Importance des **cadres de concertation** et **associations professionnelles**,
  - Pour gérer les interventions des différents SFD et la concurrence,
  - Pour diffuser les bonnes pratiques,
  - Pour réaliser des projets d'utilité commune (centrale des risques, actions de lobbying, ...)
- **Rôle abigu de l'Etat**,
  - d'un côté protecteur et facilitateur,
  - De l'autre potentiellement structure d'ingérence et incitant à des comportements déviants
  - Voire concurrent des SFD

# 15 ans de régulation contractuelle des SFD (3): certification, audit et rating

Trois activités, trois finalités différentes

- la **certification des comptes** par un Commissaire aux Comptes est normalement une obligation réglementaire ; de fait elle est souvent demandée par des bailleurs de fonds,
- l'**audit** est différent, son champ d'action est plus large (fonctions crédit, gestion, juridique, organisationnel, ...) et il aboutit à un conseil, pas à une certification,
- enfin le **rating en microfinance** est un mélange entre un audit complet et le rating tel qu'effectué par les agences de notation financières internationales ; c'est plus un outil d'aide à la décision qu'une notation

Aujourd'hui le seul élément vraiment indispensable périodiquement est la **certification des comptes**.

## 15 ans de régulation contractuelle des SFD (4): attention aux risques de dérives

... et principalement de l'économie sociale vers  
l' **économie libérale de marché**

- par une démutualisation « par le haut » ou par filialisation (secteur coopératif)
- par une filialisation-abandon de l'activité au profit d'entreprises à but purement lucratif, sans finalité sociale (secteur de l'économie solidaire)

... *de l'utilité de veiller au maintien à tous les échelons de la philosophie sociale initiale*

# Enseignements en microassurance santé (1)

On soulignera sur le plan institutionnel et financier

- Que l'expérience des centaines de micro - GEC-CCM au Sénégal démontre la **supériorité des grandes organisation** pour obtenir un véritable impact de grande ampleur, les petites structures éparses n'arrivant pas à évoluer de manière positive
  - ↳ Cela pencherait pour un couplage avec de gros réseaux de type RCPB voire CIF, mieux à même de planifier un développement structuré et efficace ;
- que des **produits d'épargne-santé** proposés par des SFD dans le cadre de leur réglementation, peuvent contribuer à améliorer la couverture santé **sans passer par des MAS**

# Enseignements en microassurance santé (2)

On soulignera aussi **l'utilité de travailler sur la coordination des produits**, la santé n'étant peut-être pas le secteur le plus facile à aborder du point de vue de la pérennité financière ; cette coordination impliquant à la fois :

- **l'utilisation d'une partie des bénéfices des SFD** pour aider à la pérennisation des produits santé (exemple du PAMECAS)
- le développement (?) **d'autres produits de microassurance** permettant éventuellement de réaliser des économies d'échelle susceptibles de mieux couvrir les frais de gestion

# Enseignements pour la régulation de la microassurance-santé (1)

Sur le plan de la **régulation réglementaire**, on peut souligner :

- la **nécessité d'encadrer très tôt le développement du secteur des MAS par un cadre à la fois souple et habilitant**, comme a su le faire la loi sur les IMCEC dans l'UEMOA mise en place depuis 1993, qui a permis un développement fantastique du secteur,
- l'**utilité politique, juridique, financière d'un projet sous-régional (UEMOA)** de préférence à une somme de projets nationaux dispersés ; tel semble être le cas aujourd'hui du projet BIT-STEP en coordination avec la Commission de l'UEMOA

# Enseignements pour la régulation de la microassurance-santé (2)

On peut aussi souligner :

- l'utilité de **travailler le plus tôt possible sur les notions de transparence financière et de marge de solvabilité**, seules à même de garantir le paiement des primes en cas de sinistre (santé)
- l'importance de la **supervision par une autorité publique performante et disposant de moyens appropriés** ; il peut être pertinent de s'appuyer sur les DNA (directions nationales des assurances)

# Enseignements pour la régulation de la microassurance-santé (3)

Au vu de l'évolution du secteur de la microfinance vers des structures bancaires (BTS, BMS, BRS, BIMAO, ...), on peut enfin souligner l'utilité de **mieux comprendre ce qui bloque aujourd'hui l'intervention sous forme de compagnie d'assurance agréé.**

Il serait ainsi utile d'examiner en quoi le **Code CIMA** des assurances pourrait freiner le développement de la microassurance santé par des compagnies d'assurance, qu'elles soient S.A. ou **compagnies d'assurance mutuelle** (C. CIMA art. 301 et 330s.)

*GRAP-OSC*



**AQUADEV**  
ONG INTERNATIONALE

**Vous remerciant de votre attention**

***Site (1): [www.aquadev.org](http://www.aquadev.org)***  
***Courriel : [laurent.lheriau@aquadev.org](mailto:laurent.lheriau@aquadev.org)***  
***Site (2): [www.ces.ulg.ac.be](http://www.ces.ulg.ac.be)***