

Compte-rendu de la 9^e Consultation téléphonique A2ii-AICA

Mutuelles, coopératives et autres organisations communautaires (MCOC)

26 mars 2015



Mutuelles, coopératives et autres organisations communautaires (MCOC)

Les consultations téléphoniques de l'A2ii sont organisées en partenariat avec l'AICA pour fournir aux contrôleurs une plate-forme d'échange sur les expériences et les enseignements relatifs au développement de l'accès à l'assurance¹. **Cette consultation portait sur la réglementation et le contrôle des mutuelles, coopératives et autres organisations communautaires (MCOC)**. Pour la première fois, quatre consultations se sont tenues dans des régions et des langues différentes, pour impliquer les contrôleurs de plusieurs régions du monde : deux en anglais, une en espagnol et une en français.

Les consultations ont été organisées par le Secrétariat de l'A2ii avec l'appui de **Peter van den Broeke**, du Secrétariat de l'AICA (consultations en anglais), **François Tempé**, contrôleur des assurances de l'Autorité française de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et coordinateur régional de l'AICA pour les contrôleurs francophones (consultation en français) et **Martina Wiedmaier-Pfister**, spécialiste des politiques de finance inclusive (consultations en espagnol et en anglais). **Andrea Camargo**, responsable des affaires réglementaires et de la protection des consommateurs pour l'Amérique centrale au sein de MiCRO (Fonds de micro-assurance contre les risques de catastrophe naturelle) a fourni des études de cas pays sur le Pérou et le Salvador pour la consultation en espagnol, **Luc Noubissi**, spécialiste senior de l'assurance à la Conférence interafricaine des marchés d'assurance (CIMA) a fourni des exemples sur la région CIMA au cours de la consultation en français et le Professeur **Fatta Bahadur K.C.**, président de la Commission des assurances du Népal, au cours de la consultation en anglais. D'autres expériences pays ont été partagées par le Pérou et les Philippines.

Pourquoi s'intéresser aux MCOC ?

Une grande variété d'organisations sont couramment décrites comme des MCOC, parmi lesquelles les mutuelles, les coopératives, les associations d'entraide, les associations funéraires, les associations de secours mutuel, les organisations communautaires, les organisations de mutualisation du risque et les dispositifs d'auto-assurance.

Le principal facteur qui distingue les MCOC est le fait qu'elles appartiennent à leurs membres, ce qui implique des principes de démocratie et de solidarité. Elles sont créées pour servir un groupe et un objectif bien définis et les membres ont un droit de participation aux bénéfices. Ce profil permet aux MCOC de surmonter des difficultés géographiques, culturelles, mais aussi de modèle d'affaires et de conception des services et des produits que d'autres assureurs plus traditionnels ne peuvent pas ou ne souhaitent pas affronter pour fournir de l'assurance aux populations à faibles revenus.

Outre la fonction de porteur de risques, la plupart des MCOC assurent également des services administratifs, d'éducation et de distribution ; c'est pourquoi toutes les MCOC jouant un rôle dans l'assurance ne sont pas nécessairement elles-mêmes des souscripteurs.

Les MCOC jouent un rôle important sur les marchés d'assurance inclusifs. [IAIS Issues Paper on the Regulation and Supervision of Mutuals, Cooperatives and other Community-based Organisations in increasing access to Insurance Markets](#) publié en 2010, leur nature soulève aussi un certain nombre de questions qui peuvent nécessiter une

¹ La prochaine consultation aura lieu le 21 mai et portera sur les approches actuarielles de l'assurance inclusive. Toutes les dates des consultations à venir peuvent être consultées sur le [site de l'A2ii](#). L'AICA et l'A2ii encouragent les acteurs concernés à leur faire part des thèmes importants à traiter au cours des futures consultations téléphoniques. N'hésitez pas à nous communiquer toute question liée aux mesures de réglementation et de contrôle soutenant les marchés d'assurance inclusifs que vous aimeriez voir traiter par le biais de [ce lien](#).

réponse réglementaire et de contrôle spécifique. L'AICA, par le biais de son Groupe de travail sur l'inclusion financière, a créé un comité chargé de rédiger un guide de mise en œuvre de la réglementation et du contrôle des MCOC sur les marchés d'assurance inclusifs. Cette consultation a été organisée pour aider le comité de rédaction à orienter son travail et pour présenter les principaux aspects des expériences nationales et les problématiques clés les plus récentes, ainsi que les thèmes les plus importants actuellement associés à la réglementation et au contrôle des MCOC dans les différents pays.

Gérer un ensemble diversifié de mutuelles : le cas de la CIMA

Les structures mutualistes jouent un rôle important de gestion des risques au niveau communautaire dans la région CIMA. Ces organisations regroupent des mutuelles d'épargne et de crédit, des coopératives, des associations villageoises d'épargne et de crédit, des organisations et groupes communautaires de santé mutuels, comme les associations ethniques et culturelles, des associations religieuses et autres. Il existe par exemple un grand nombre de réseaux mutuels jouant un rôle important dans le secteur de la microfinance au Burkina Faso, au Mali, au Cameroun et au Togo. On estime que les tontines – un type d'association solidaire informelle d'épargne-crédit – font circuler plus de 380 millions de dollars au Cameroun. Il existe également quelques organisations financières confessionnelles, à un stade naissant.

En 2009, le Conseil des ministres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine a adopté un règlement concernant la mutualité sociale dans l'Union. Celui-ci a été suivi d'un règlement plus large concernant la micro-assurance en 2012, visant à améliorer l'environnement d'exercice des mutuelles tout en facilitant la fourniture de micro-assurance par des assureurs commerciaux.

Le Contrôleur régional des assurances (CIMA) a récemment lancé un certain nombre de projets visant à améliorer l'environnement réglementaire des MCOC, notamment en éliminant les contradictions existantes dans les lois, les règlements et les compétences. Il apparaît également nécessaire de renforcer les capacités des acteurs de façon à améliorer la gouvernance des entités mutuelles, et de développer ainsi les bonnes pratiques dans la conduite des affaires.

Quels sont les aspects réglementaires et de contrôle les plus pertinents à considérer?

Les approches de réglementation et de contrôle des MCOC varient selon les pays. Les défis auxquels sont confrontés les contrôleurs dépendent de la juridiction, des formes organisationnelles existantes et d'autres caractéristiques nationales spécifiques, telles que la structure du système financier et coopératif.

Dans les pays où les MCOC sont implantées, ou appelées à s'implanter, la question-clé est la suivante : *quel régime de contrôle² efficace serait en mesure d'encourager l'extension des services d'assurance fournis par ces organisations au marché à faibles revenus, tout en minimisant dans le même temps les défaillances pouvant porter préjudice aux consommateurs et menacer le système d'instabilité ?*

² Le contrôle recouvre à la fois la réglementation et le contrôle. Les contrôleurs comprennent les régulateurs (cf. Principes de base de l'AICA).

Certains pays font face à des difficultés d'intégration des MCOC dans le secteur de l'assurance formelle. D'autres sont confrontés à la menace de l'arbitrage réglementaire, lorsque le régime en vigueur favorise les MCOC par rapport aux assureurs commerciaux. D'autres encore peuvent souhaiter encourager et soutenir les MCOC en raison de leur portée auprès des marchés ruraux et à faibles revenus. Les MCOC peuvent nécessiter un régime de contrôle différent selon leur nature, la position qu'elles occupent sur un marché d'assurance donné, et selon leur nombre, leur taille et leur statut sur le marché.

En matière de formalisation, le guide de **Mise en œuvre des mesures de réglementation et de contrôle soutenant les marchés d'assurance inclusifs** de l'AICA recommande que toutes les entités remplissant une fonction d'assureur soient soumises à une obligation d'agrément. Il existe donc un impératif de formalisation clair. Cependant, les contrôleurs sont invités à considérer « le caractère proportionné de la méthode et du processus d'agrément, la possibilité d'utiliser une option d'enregistrement et le potentiel de conditionnalité restrictive ou de portée limitée de l'agrément (AICA MO 2012) ».

Où en sont les contrôleurs qui ont besoin d'orientations ?

1. Formalisation :

- Quelles différences peuvent être autorisées dans le contrôle et l'agrément des MCOC par rapport aux assureurs classiques ? Quid des différents types de MCOC ?
- Est-il pertinent de tenir compte de la nature des activités et de la catégorie d'entreprise ?
- Est-il pertinent de tenir compte de l'échelle de l'entreprise ?
- A partir de quel seuil les MCOC doivent-elles être soumises à l'obligation de formalisation ?
- Quel parcours de transition est-il possible de créer, et quel effort exigerait-il de la part du contrôleur et des candidats ?

2. Gouvernance :

- Quelles différences les contrôleurs peuvent-ils autoriser en ce qui concerne la structure du conseil d'administration et la structure de propriété ?
- Comment les organes de représentation des membres sont-ils traités du point de vue de la gouvernance ?
- Comment les critères de compétence et de probité sont-ils appliqués ?

3. Exigences financières :

- Quelles sont les options et les défis des MCOC liés à la levée de capitaux ?
- Comment les fonds de garantie peuvent-ils être autorisés à servir de dispositif transitoire jusqu'à la levée effective des capitaux ? Quid des exigences en matière de capital au cours des phases transitoires ?
- Quelles sont les exemptions applicables aux MCOC ?
- Comment les caractéristiques spécifiques des mutuelles sont-elles traitées, par ex. appels de cotisations supplémentaires, comptes des membres ?

4. Aspects liés aux groupements :

- Faut-il appliquer un traitement réglementaire différent aux groupes mutualistes plus importants ?
- Comment les contrôleurs doivent-ils gérer les MCOC couvrant plusieurs juridictions ?
- Dans quelle mesure les contrôleurs peuvent-ils exploiter les organisations faitières ?
- Quelles autres problématiques liées aux groupes faut-il considérer ?

5. Autres :

- **Reporting** : Quelles adaptations des exigences de reporting peuvent être autorisées par rapport au régime des assureurs commerciaux ?
- Comment traiter les cas de **démutualisation** ou de demande d'agrément d'un assureur coopératif en tant que société commerciale ?

Que pouvons-nous apprendre des expériences nationales existantes ?

Les discussions ont fait clairement ressortir que **l'informalité** est un phénomène peu visible pour les contrôleurs d'assurance. Les coopératives ou autres mutuelles mettent souvent en place des dispositifs d'assurance informels difficiles à identifier ou à suivre pour les contrôleurs d'assurance, ou opèrent en dehors de tout cadre légal régissant les MCOC dans l'assurance. Par conséquent, on laisse souvent les contrôleurs d'assurance se charger des considérations stratégiques sur les moyens de la formalisation.

Les Philippines offrent un exemple de la façon dont l'autorité de contrôle a relevé le défi de la formalisation dans sa juridiction :

Développer un marché inclusif et gérer l'informalité : le cas des Philippines

Aux Philippines, les associations mutuelles (MBA) sont reconnues par la législation des assurances depuis 1974. Depuis 2006, une dispense réglementaire spéciale a créé les MBA de micro-assurance, un statut qui requiert un minimum de 5 000 membres, des activités réduites (vie uniquement) et un fonds de garantie inférieur qui peut être constitué au fil du temps.

Le cadre réglementaire de la micro-assurance de 2010 a introduit de nouvelles mesures pour gérer l'informalité dans le secteur de la micro-assurance. Une composante importante est la coopération transversale entre la Commission des assurances, l'Autorité de développement des coopératives et la Commission des opérations boursières. La Banque centrale a développé sa propre approche pour permettre aux banques rurales d'opérer en tant qu'agents. Ainsi, s'agissant des coopératives, il est reconnu que l'autorité de surveillance fonctionnelle de l'offre d'assurance, la Commission des assurances, doit travailler étroitement avec l'autorité de surveillance des coopératives d'un point de vue institutionnel.

Le cadre réglementaire actuel offre quatre options de formalisation : (i) obtenir une police de groupe auprès d'un assureur commercial ou coopératif, (ii) exercer la fonction d'agent pour un assureur commercial ou coopératif, (iii) créer une nouvelle MBA de micro-assurance (MBA-MA) ou rejoindre une MBA-MA existante, ou (iv) demander une licence commerciale ou coopérative. Pour les assureurs commerciaux, le ratio d'adéquation des fonds propres applicable est réduit si l'activité est composée à 50 % au moins de micro-assurance. Les représentants de la Commission des assurances aux Philippines ont souligné que le processus a pris plusieurs années, et qu'il est toujours en cours.

Il existe deux sociétés d'assurance coopératives ayant un nombre significatif de clients à faibles revenus et des liens avec les coopératives primaires.

Les MBA-MA ont constitué une force motrice importante pour la micro-assurance, en montrant aux assureurs commerciaux le potentiel de ce marché. CARD MBA, en particulier, la première à avoir obtenu un agrément en 2001, a joué un rôle important de « modèle de franchise » pour les MBA-MA naissantes. Sa filiale d'assistance technique, RIMANSI, continue à jouer un rôle fort de prestataire de services techniques. Aujourd'hui, 22 MBA de micro-assurance servent plus de 3 millions d'assurés ainsi que les membres de leurs familles, détenant plus de 60 % du marché d'assurance vie en termes de nombre de micro-assurés. Les MBA-MA ont enregistré une croissance de 32 % entre 2012 et 2013.

Les défis demeurent, notamment : comment soutenir les niveaux élevés de croissance actuels, comment élargir le rôle des MBA-MA, qui est actuellement limité à l'assurance vie sur le marché non-vie, et comment gérer l'informalité de certaines ONG et coopératives qui ont toujours en place des dispositifs d'auto-assurance. Le gouvernement a commencé à se réengager sur le thème de la formalisation en 2015 par le biais d'un groupe de travail transversal dirigé par le ministère des Finances/Conseil national du crédit, qui collecte des informations auprès des différentes agences.

D'autres pays ont des projets concernant la formalisation. Au Kenya, par exemple, une réglementation est en cours de développement pour formaliser l'ensemble du secteur de l'offre de micro-assurance, y compris les coopératives d'épargne et de crédit.

Lors des consultations, les échanges ont également fait ressortir que les **capacités requises pour réglementer** de nombreuses, et souvent petites, MCOC constituent un réel défi pour les contrôleurs. Le rôle potentiel des structures faitières a été souligné ici aussi. La capacité du contrôleur à créer un cadre juridique et une structure de contrôle pour un nouveau type d'assureur a été présentée comme un facteur limitant en Amérique latine, où les MCOC ne jouent généralement pas un rôle important, malgré leur potentiel significatif.

Le fait que les MCOC puissent ne pas être placées sous l'autorité du contrôleur d'assurance mais **sous l'autorité d'une autre entité** comme le régulateur des coopératives, soulève une autre difficulté. Elle est exacerbée là où le cadre juridique est insuffisant pour gérer l'offre d'assurance par les MCOC, ou lorsque les systèmes de contrôle sont difficilement ajustables.

Le Népal est un cas d'espèce :

Absence de mandat de contrôle des activités d'assurance des MCOC : le cas du Népal

Au Népal, les coopératives sont régies par la Loi sur les coopératives de 1992 et réglementées par le Département des coopératives relevant du ministère des Coopératives et de la Lutte contre la pauvreté. On estime à plus de 31 000 le nombre de coopératives primaires – coopératives d'épargne et de crédit pour beaucoup d'entre elles – représentant plus de 4,5 millions de membres. Aucun autre statut mutuel n'est prévu par la loi. Le Comité de contrôle des assurances n'a aucune autorité sur les opérations d'assurance des coopératives. Le Département des coopératives a quant à lui une capacité de contrôle

limitée et pâtit de l'absence de mécanismes de surveillance appropriés. Il n'y a ainsi aucun contrôle adapté des coopératives, en particulier de leurs activités financières. Une nouvelle législation des assurances est en cours de développement, et vise, entre autres, à ramener dans le filet réglementaire les coopératives offrant à leurs membres un dispositif d'auto-assurance, en donnant autorité au contrôleur des assurances pour surveiller leurs activités d'assurance.

Le fait que les MCOC soient détenues par leurs membres implique également des considérations spécifiques en matière de **gouvernance** et de **gestion prudentielle**. Le Pérou offre un exemple :

Quand les exigences financières et de gouvernance empêchent la reconnaissance réglementaire des MCOC : le cas du Pérou

On estime à 165 le nombre de coopératives d'épargne et de crédit au Pérou servant au moins 1 million de membres et leurs familles. En 1993, une réglementation a été introduite pour restreindre les opérations d'assurance aux seules sociétés, ce qui excluait les coopératives. Les principales préoccupations de l'Autorité de contrôle péruvienne (SBS) liées à l'exercice de la fonction d'assureur par les MCOC étaient les suivantes :

- **Gouvernance d'entreprise** : à qui appartient la coopérative, et ses membres sont-ils en mesure de satisfaire aux exigences de solvabilité ?
- **Exigences financières** : en principe, les exigences de solvabilité devraient être les mêmes pour tous les fournisseurs d'assurance, indépendamment de leur forme institutionnelle, dans la mesure où ils gèrent tous de l'argent du public. Ainsi, il n'y aurait pas de marge de manœuvre pour établir des mesures proportionnées en faveur des MCOC. Toutefois, il existe un précédent dans le secteur bancaire, depuis que des exigences financières différentes de celles des banques traditionnelles s'appliquent aux IMF.

Récemment, la SBS a commencé à examiner la possibilité d'autoriser des prestataires de type mutuel, car les assureurs commerciaux sont réticents à servir le marché potentiel à faibles revenus et les régions reculées du pays, mais les grands assureurs pourraient être intéressés à s'associer avec des organisations mutuelles qui touchent ces marchés. La SBS reconnaît la nécessité d'étudier la possibilité d'inclure les MCOC dans les formes autorisées de prestataires d'assurance et d'adapter les exigences en termes de gouvernance et de d'obligations financières à la nature spécifique de ces institutions détenues par leurs membres.

En ce qui concerne les **exigences financières**, l'exemple des MBA-MA aux Philippines est intéressant à mentionner. Les MBA-MA sont autorisées à constituer leurs fonds propres au fil du temps, et sont généralement soumises à une obligation de capital moins élevée dans la mesure où elles ne sont autorisées à offrir que des produits de micro-assurance (des produits simples, d'un montant de couverture maximum de 10 000 USD environ).

Le Pakistan offre également un exemple d'approche pragmatique du contrôle proportionné des MCOC :

Contrôle prudentiel en l'absence d'exigences de solvabilité : le cas du Pakistan

Il y a 15 ans, lorsqu'une nouvelle loi sur l'assurance a été introduite au Pakistan, aucun nouvel agrément n'était plus accordé aux coopératives ni aux mutuelles. Cependant, les mutuelles existantes étaient autorisées à poursuivre leur activité. Aujourd'hui, deux mutuelles sont encore en activité sur le marché. Elles ne sont pourtant soumises à aucune exigence de capital. Il n'existe aucun processus ni aucune orientation pour mesurer leur solvabilité ; elles opèrent dans une zone grise en l'absence de mesures suffisantes pour contrôler leur solvabilité de manière adaptée.

Sans exigences de capital ni règles de solvabilité, comment le régime prudentiel peut-il être assuré ? L'autorité de réglementation, la Commission des opérations boursières du Pakistan (SECP) réalise des contrôles approfondis de la protection des consommateurs. Les prestataires doivent adhérer à un code de conduite et tous les assureurs doivent suivre les orientations de gestion saine et prudente émises par la SECP, quelle que soit leur forme institutionnelle. Ainsi, bien qu'il n'y ait pas de normes de solvabilité et de capital contraignantes pour les deux mutuelles, elles se voient appliquer les mêmes outils réglementaires prudentiels et les mêmes pratiques de contrôle que les assureurs commerciaux à des fins de gestion des risques prudentiels.

Les discussions ont par ailleurs pointé un besoin de **flexibilité et de développement proactif vis-à-vis des nouveaux aspects** réglementaires, là où le cadre n'est pas encore complet. Par exemple, en l'absence de tout cadre formel régissant les produits offerts par les mutuelles aux Philippines, la Commission des assurances applique aux MBA à titre de mesure provisoire les mêmes règles relatives aux produits qu'aux sociétés d'assurance, de façon à permettre aux mutuelles de développer des produits semblables à ceux offerts par les assureurs, tant qu'elles respectent les conditions fixées pour les compagnies d'assurance. En parallèle, la Commission examine activement le cadre applicable aux MBA et prépare une nouvelle circulaire destinée à couvrir ces questions.

Enfin, il est important de noter que, dans certains pays, la forme institutionnelle des assureurs de type MCOC **n'est pas une question prise en compte** par les contrôleurs. En Macédoine, par exemple, le marché est relativement petit. Tous les prestataires d'assurance doivent être agréés par l'agence de contrôle des assurances et aucune mesure spécifique ne s'applique aujourd'hui aux MCOC en raison de leur forme institutionnelle. Dans d'autres pays, les MCOC sont autorisées en tant que type d'institution, mais **sans bénéficiaire d'aucune dérogation due à leur nature**. Créer un espace pour ces entités n'est pas non plus un impératif, étant donné la taille et la nature du marché de l'assurance. Aux USA, les assureurs mutuels sont autorisés, mais les différentes exigences réglementaires de conduite des affaires et obligations prudentielles applicables aux sociétés mutualistes ne diffèrent en rien de celles des assureurs commerciaux. C'est également le cas au Salvador :

Mise en conformité réglementaire progressive : le cas du Salvador

Au Salvador, la loi générale sur les assurances de 1997 reconnaît les MCOC en tant que prestataires d'assurance. Tout comme les sociétés d'assurance, les MCOC sont supervisées par l'Agence de superintendance du système financier (*Superintendencia del Sistema Financiero*). Au moment où la loi est entrée en vigueur, une approche de transition a été appliquée aux MCOC leur accordant un délai de deux ans pour mettre leurs opérations en conformité.

Quels sont les principaux éléments à retenir des discussions ?

Accroître la pertinence des MCOC : un certain nombre de juridictions qui n'autorisent pas aujourd'hui cette forme institutionnelle envisagent de favoriser leur mise en place dans le but d'accroître l'accès à l'assurance des consommateurs à faibles revenus et/ou de formaliser les prestataires informels.

Les réalités sont très différentes selon les pays : certains pays cherchent à développer le marché des MCOC, reconnaissant le potentiel d'une forme d'organisation régie par ses membres pour la fonction d'assureur. D'autres peuvent faire face à des situations dans lesquelles des milliers de mutuelles ou coopératives gèrent des systèmes d'assurance informels, ce qui crée un impératif de formalisation. D'autres encore traitent les MCOC de la même façon que les assureurs commerciaux.

Pression en faveur de la formalisation : lorsque les MCOC fournissent de l'assurance tout en étant réglementées par une autorité de contrôle différente (hors assurance), il peut être nécessaire pour le contrôleur des assurances d'intervenir de façon à garantir une supervision adaptée.

La capacité de contrôle influence l'approche retenue : les contrôleurs ont généralement la capacité de superviser un nombre limité d'assureurs et peuvent se trouver en difficulté en cas de formalisation d'un grand nombre de nouvelles entités. Si la formalisation ou la promotion des institutions de type MCOC relève d'une décision stratégique, il peut être nécessaire pour le pays concerné de revenir au stade de la conception pour réviser l'approche de supervision.

Allègement des barrières à l'entrée : dans le cadre d'une approche proportionnée, les MCOC peuvent bénéficier d'exigences adaptées dans certains domaines comme la gouvernance et la solvabilité. Ces mesures sont généralement couplées à des restrictions sur le type et la taille des risques que ces entités sont autorisées à souscrire. Cependant, plusieurs contrôleurs ont mis en évidence la difficulté de déterminer le niveau adapté de capital minimum pour les MCOC ou pour un type spécifique de MCOC.

Ces discussions montrent clairement qu'il s'agit là de questions stratégiques et opérationnelles importantes qui se posent dans de nombreuses juridictions. Le groupe de travail chargé de la rédaction du guide de mise en œuvre portera une attention particulière à ces questions lors du développement des orientations de réglementation et de contrôle des MCOC.

Dans l'objectif d'enrichir ce processus, tous les contrôleurs sont invités à partager leur expérience ou leurs questions sur ce sujet. Merci d'envoyer vos messages à l'adresse peter.vandenbroeke@bis.org.



Initiative Accès à l'Assurance
 Hébergée par GIZ Secteur Système financier
 Approches de l'assurance
 Gesellschaft für Internationale
 Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
 Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
 65760 Eschborn, Allemagne

Téléphone : +49 61 96 79-1362
 Fax : +49 61 96 79-80 1362
 E-mail : secretariat@a2ii.org
 Site : www.a2ii.org

L'Initiative est
 un partenariat
 entre :



Hosted by:

