FORUM ECONOMIQUE ET FINANCIER

Développement de la microassurance au Vietnam : quelques expériences intéressantes

Grégoire Chauvière Le Drian
Adjoint au directeur
ADETEF Vietnam

Atelier du Forum économique et financier
Hanoï, 10 et 11 novembre 2005

La majorité des populations pauvres est écartée des circuits bancaires traditionnels, soumis à des contraintes de rentabilité immédiate et à certains ratios prudentiels. Ainsi, ces populations ont recours au **secteur endogène** sans intervention extérieure. Ce secteur, très souvent informel, peut se révéler un outil efficace au développement local, en favorisant la croissance par le biais d'investissements productifs que permettent les mécanismes de microcrédit et de microépargne. En particulier, dans un pays comme le Vietnam, où le réseau bancaire ne parvient qu'imparfaitement à drainer l'épargne vers l'investissement, ces pratiques locales peuvent représenter un levier utile pour collecter l'épargne, jusqu'à présent thésaurisée, et développer les investissements productifs sans avoir recours au financement externe[1]. Ce maillage des populations locales peut en outre être utile au développement de pratiques sociales, telle que les mécanismes assurantiels (I), qui peuvent s'appuyer sur ces réseaux. Cela nécessite néanmoins un cadre juridique adapté (II), reconnaissant l'existence de ces organisations informelles.

I- Les expériences de microassurance au Vietnam

I-2 Un intérêt avéré pour les pratiques de microassurance

La clientèle de la microfinance vit dans un univers aux multiples aléas quelque soit le pays dans lequel elle se développe. Elle est en général favorable aux assurances en cas de décès ou d'invalidité permanente, permettant de rembourser les échéances à venir ; mais, d'une manière plus générale, elle est intéressée par différents types de caisses de secours, alimentées par des cotisations modestes gérées localement, octroyant des prêts de dépannage ou des aides non remboursables en cas de difficultés graves comme le décès, la maladie, l'incendie…C'est un nouveau service qui commence à s'instaurer dans plusieurs systèmes financiers mais les expériences sont encore récentes et à faible échelle.

I-2 Les premiers projets au Vietnam : l'expérience du BIT[2]

L'organisation TYM, département de l'Union des femmes, chargé de développer les bonnes pratiques de la microfinance, en partenariat avec la représentation du Bureau international du travail (BIT) au Vietnam[3], offre des produits d'épargne et de crédit à ses 20 000 clientes dans 7 provinces du Nord du Vietnam. TYM a développé un produit d'épargne flexible qui permet à ses membres d'épargner, d'avoir accès à leur épargne plus facilement et ainsi de mieux gérer les risques rencontrés dans leur vie quotidienne.

Le BIT a également apporté son concours au développement d'un autre produit financier : il s'agit du Fonds d'assistance mutuelle qui offre une forme d'assurance en cas de décès ou de maladies graves de la cliente ou de ses époux et enfants. Ce produit financier, mis en place en 1997, est apprécié par les clientes de TYM, mais comporte toutefois certaines faiblesses qui mettent en péril sa viabilité à long terme. Ce modèle a également été repris par la Banque villageoise de Bong Trieu avec un fonds qui garantit l'annulation des remboursements en cours en cas de décès de la cliente, une indemnité fixe pour couvrir les frais funéraires et une

[1] Cf. conclusions de la 5ème session du Forum économique et financier sur le financement du développement.
[2] Ce chapitre doit beaucoup aux travaux de Nguyen Thi Bich Van, coordinatrice nationale du projet, et de Valérie Breda, experte associée.
[3] Le projet « Expérience pilote dans le cadre de la protection sociale », co-financé par le Fonds de solidarité prioritaire du ministère français des affaires étrangères, concerne trois pays (Vietnam, Bénin et Ethiopie).

indemnité fixe pour couvrir les dépenses médicales en cas de maladie sérieuse, cette assurance s'appliquant à la cliente, à son mari ou à ses enfants à charge.

Si ce produit est apprécié par les clientes, il a été développé sans aucune étude actuarielle préalable et sa viabilité à long terme n'est pas garantie. La mission d'un actuaire spécialisé dans la microassurance a permis d'analyser les données actuelles et de fournir des recommandations pour améliorer de manière pérenne et professionnelle le produit (analyse des risques, du profil des clients, des primes d'assurance, recommandations sur la gestion administrative…). Cette étude a toutefois mis en lumière la complexité du processus d'amélioration des produits financiers. Si les organisations sont intéressées pour poursuivre cet élargissement de leur offre de produits financiers, elles ont néanmoins besoin de temps et sans doute d'un cadre directeur (cadre juridique, encadrement des taux…) pour assurer le succès de ces produits.

Le BIT intervient également auprès de la Banque villageoise de Ninh Phuoc (province de Ninh Thuan) en apportant son assistance technique au développement d'un produit d'assurance crédit en partenariat avec la compagnie nationale d'assurance Bao Viet. L'assurance crédit couvre le montant du prêt pris à la banque villageoise en cas de décès ou d'invalidité de l'emprunteur. Ainsi, en cas de sinistre, la compagnie d'assurance versera le montant du prêt assuré à la banque villageoise. Cette dernière conservera le montant des remboursements en cours de la cliente pour pouvoir annuler sa dette et versera le solde à la cliente ou à son héritier. Cette assurance est obligatoire, temporaire et limitée à la durée du prêt. Le montant de la prime d'assurance est de 0,9 % du montant du prêt. L'introduction de ce produit a suscité un intérêt considérable des clientes. Ce projet est considéré comme un projet pilote et une extension est envisagée à d'autres types de prêts. Bao Viet pourrait également étendre son offre auprès d'autres organismes de microfinance pour offrir des produits d'assurance aux populations vulnérables.

Ce projet a permis, entre autres, de créer en mars 2004 un groupe de travail « informel » sur la microfinance et les « services financiers de gestion des risques », réunissant chercheurs, autorités vietnamiennes et acteurs de la microfinance au Vietnam. C'est aujourd'hui un interlocuteur régulier de la Banque d'Etat du Vietnam et du ministère du travail, des invalides et des affaires sociales sur les questions techniques relatives à la mise en œuvre du décret sur la microfinance. Cette question est importante car, pour envisager un développement national de ces pratiques locales, il est nécessaire de doter les organismes de microfinance d'un statut juridique et de favoriser ainsi leur institutionnalisation et leur reconnaissance, étape préalable à une levée de fonds plus importante (en particulier auprès des banques), comme le montre l'expérience d'autres pays (Inde, Maroc…). Cette mutation vers le secteur formel permet ensuite d'envisager le développement d'autres produits tels que la microassurance.

II- Un cadre de développement du secteur qui reste à préciser

II-1 La nécessité d'un cadre juridique

a- Une expérience internationale

Si les interventions financières peuvent commencer avec la forme souple des projets, il faut, dès le départ, envisager une future reconnaissance juridique. Le problème central est de faire admettre que la microfinance, ou les systèmes financiers décentralisés, sont des institutions financières à part entière, qui doivent s'inscrire dans une législation bancaire, mais

qui ont des caractéristiques spécifiques et des formes diverses. La meilleure solution semble être une loi bancaire relativement ouverte, reconnaissant des institutions financières spécifiques ou spécialisées de diverses natures, avec des modalités particulières d'application, discutées avec les institutions ou opérateurs intéressés, comme l'ont montré les débats sur la loi PARMEC[4] en Afrique de l'Ouest[5].

D'autres exemples internationaux vont dans le sens de l'utilité de la reconnaissance juridique de ces organisations, non pour contraindre leur développement, mais au contraire pour le favoriser. Ainsi, au Maroc, en 1999 une loi est venue préciser le rôle des institutions de microfinance (IMF) et leurs devoirs. En excluant la possibilité de collecte de l'épargne, la loi formalise l'approche du crédit solidaire et rend impossible toutes les formes mutualistes de systèmes d'épargne et de crédit. De même, elle prévoit que pour être reconnues officiellement, les associations candidates doivent fournir des éléments allant dans le sens de l'atteinte de l'équilibre financier au bout de cinq ans. Enfin, elle impose aux associations de microcrédit de constituer une fédération nationale chargée de participer avec l'Etat et le système bancaire, à la régulation du secteur. De la même manière, en Inde, au milieu des années 1980, ce sont les ONG qui sont allées à la rencontre de la NABARD – *National Bank for Rural Development* – pour l'encourager à changer sa politique de crédit envers les pauvres. Il faudra attendre une circulaire de la banque centrale en 1991 pour que les comportements changent. Suivant ainsi l'exemple de la NABARD, plusieurs banques ont alors établi des liens avec les *Self Help Group* (groupes autogérés). Ainsi, dès l'année suivante, plus de 220 contrats étaient établis entre les institutions bancaires et les *Self Help Group*.

Plus qu'une contrainte, la reconnaissance juridique est un élément indispensable au développement du secteur. Il convient cependant que la législation soit adaptée.

b- Une législation adaptée

Une législation adaptée devrait pouvoir régler les problèmes suivants :

- des formes d'agrément effectivement mises en place, mais plus ou moins simplifiées selon la nature de chaque IMF, selon le recours ou non à l'épargne et la dimension de l'opération ; ceci devrait limiter la prolifération de projets non coordonnés ou d'actions frauduleuses ;
- la possibilité pour toutes les institutions sérieuses de recourir à l'épargne, sous certaines conditions ;
- la liberté de fixation des taux et non l'alignement sur les banques qui fonctionnent sur un marché totalement différent, tout en prévoyant un certain encadrement de ces taux ;
- la reconnaissance de la diversité des institutions et non une forte incitation aux formules mutualistes, qui ne sont adaptées que dans certaines conditions ;
- la mise en vigueur de ratios prudentiels adaptés à chaque type d'IMF et non un alignement sur les ratios bancaires.

---

[4] LELART, M. - *La nouvelle loi sur les mutuelles d'épargne et de crédit dans les pays de l'UEMOA* (loi Parmec), N°17-96/10EI, Institut Orléanais de Finance, Orléans, France, 22 p.

[5] La loi PARMEC, produit d'une concertation entre Etats, bailleurs de fonds, acteurs de terrain et organismes de coopérations bilatérale et multinationale, et destinée à réguler et réglementer les expériences de finance décentralisée en Afrique de l'Ouest est un premier pas dans cette voie : en son absence, nul ne sait les dérives qu'aurait entraînées l'effervescence des expériences de microfinance.

II-2 Un cadre juridique vietnamien favorable à l'institutionnalisation mais qui demande à être précisé

a- Le décret 28 du 9 mars 2005 comme signal positif du gouvernement

Le décret sur l'organisation et les opérations des institutions de microfinance a été approuvé le 9 mars 2005 après plusieurs années de travail. Cette institutionnalisation ne concerne cependant que les organisations vietnamiennes.

Ce décret ouvre des perspectives intéressantes pour le secteur de la microfinance au Vietnam, en offrant un statut juridique aux organisations de microfinance. C'est une première étape mais elle demande encore à être précisée. En effet, le secteur de la microfinance dans son ensemble va connaître des défis majeurs au cours des prochaines années. Pour assurer la pérennité et le développement d'un secteur fort, les organisations de microfinance vont devoir d'une part renforcer leurs capacités pour pouvoir se transformer en institutions de microfinance et étendre leurs activités, et d'autres part développer de nouveaux produits pour répondre aux besoins toujours plus grands de leurs clients (et notamment avec des produits de gestion du risque comme les assurances).

b- Les limites de ce décret

Les critères fixés par le décret pour obtenir la personnalité morale semblent mal adaptés à la taille de ces IMF qui sont souvent des caisses rurales. De fait, pour obtenir la personnalité juridique, les IMF mobilisant une épargne obligatoire doivent avoir un capital social de 500 millions de dongs et 5 milliards pour celles qui pratiquent une activité de microfinance plus large avec une mobilisation de l'épargne volontaire[6]. Une directive, attendue pour juin 2006, devrait permettre de préciser l'application de ce décret, mais les organisations manifestent d'ores et déjà des craintes sérieuses sur leur capacité de respecter les dispositions du décret.

De source non officielle, la banque d'Etat du Vietnam devrait prochainement proposer au bureau du Premier ministre un assouplissement des contraintes liées à l'application du décret, afin de permettre aux IMF de continuer à offrir l'ensemble de leurs services, en particulier la collecte d'épargne volontaire, même si elles ne peuvent aujourd'hui disposer des fonds propres suffisants.

**

Ces expériences prouvent un intérêt des populations pour ce type d'assurance. Ces mécanismes s'appuient aujourd'hui sur le réseau de la microfinance orchestré par des organisations le plus souvent informelles mais pour lesquelles le récent décret offre la possibilité d'une reconnaissance d'un statut juridique. Cependant, ces assurances de par leur nature se limitent souvent à des assurances crédit. La réussite de ces projets pilotes permet d'envisager le développement de produits d'assurance pure, permettant de prévenir les risques de santé, les conséquences d'aléas climatiques…

Le rôle de l'Etat est donc capital pour assurer les coûts de la microfinance par des politiques publiques appropriées. L'Etat a un véritable intérêt à assurer la promotion de la

[6] L'épargne forcée se distingue de l'épargne volontaire en ce sens qu'elle caractérise, dans les pratiques de microfinance, l'étape préalable à l'octroi d'un prêt, une forme d'épargne de précaution en garantie de la solvabilité du client.

microfinance, tout en essayant de dégager des objectifs de formalisation : économique, juridique. A la place d'un développement directement encouragé par les Etats et très souvent macro-subventionnés par des organismes multilatéraux, dans la logique de l'interventionnisme de type keynésien, l'intérêt privé, potentiellement local, semble pouvoir assurer un développement au niveau national, c'est-à-dire offrir une réponse rapide aux besoins collectifs de la société, en terme de crédit, de collecte d'épargne et d'assurance.