

Elaboration d'un cadre légal sur les mutuelles sociales pour les pays de l'UEMOA: un processus participatif

Depuis 2004, le BIT/STEP accompagne les huit Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)¹ dans l'élaboration d'un cadre légal sous-régional sur les mutuelles sociales². Les mutuelles, en particulier celles opérant dans le domaine de la santé, ont connu ces dernières années un fort développement qui a toutefois eu lieu, dans la plupart des pays, en dehors d'un environnement juridique adapté. Afin de rédiger un texte communautaire sur les mutuelles sociales, un processus participatif a ainsi été mis en place dans chacun des huit pays de l'UEMOA, ainsi qu'au niveau sous-régional. L'objectif poursuivi était de créer une dynamique qui favorise la prise en compte de la réalité des acteurs concernés, les implique et permette une pleine appropriation du processus notamment par les gouvernements en charge d'accompagner les textes jusqu'à leur adoption.

Dans cet article, nous commencerons par rappeler le contexte d'élaboration des projets de règlement et règlement d'exécution communautaire sur les mutuelles sociales, nous décrirons ensuite le processus participatif novateur suivi pour élaborer ces textes et énoncerons quelques-uns des éléments qui ressortent de ce travail.

Le Contexte d'élaboration

Dans les huit pays membres de l'UEMOA, plus de 90% de la population ne bénéficie d'aucune forme de sécurité sociale et en particulier d'assurance santé. De nombreuses organisations ont été créées ces dernières années en vue d'assurer une forme de protection sociale pour les populations non couvertes par les systèmes formels de sécurité sociale. Celles-ci sont en général connues sous le terme de « mutuelles de santé » bien qu'elles présentent parfois des caractéristiques différentes. Ces structures se sont beaucoup développées ces dix dernières années, mais sans toutefois bénéficier d'un environnement juridique adapté. Seuls le Mali (1996) et le Sénégal (2003) ont adopté une loi sur les mutuelles, même si celle du Sénégal n'a

¹ Les pays membres de l'UEMOA sont : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Niger, Mali, Sénégal, Togo

² Par mutuelles sociales on désigne les organisations mutualistes agissant non seulement dans le domaine de la santé, mais aussi couvrant d'autres risques liés à la personne (obsèques, décès...).

pas été suivie des décrets devant lui donner application. C'est dans ce contexte que le projet « Appui à la construction d'un cadre régional de développement des mutuelles de santé dans les pays de l'UEMOA » a été conçu. Ce projet, financé par le Ministère français des Affaires Etrangères et mis en œuvre par le BIT/STEP, visait ainsi à répondre à la demande des pays de l'UEMOA de mettre en place un environnement juridique favorable au développement des mutuelles sociales.

Ce cadre juridique devait permettre de:

- Assurer la sécurité juridique des adhérents aux mutuelles en prévoyant des règles qui encadrent l'activité des organisations qui relèvent de la mutualité sociale ;
- Soutenir le développement des mutuelles en soumettant ces organisations à un certain nombre de règles qui devraient permettre le renforcement de leur crédibilité et de leur fiabilité ;
- Reconnaître que les mutuelles sociales participent à la mise en œuvre du droit à la santé et du droit à la sécurité sociale, responsabilité qui incombe en premier lieu à l'Etat, et qu'elles doivent pouvoir à ce titre bénéficier d'un soutien de la part de l'Etat dans le cadre de leurs fonctions;
- Définir des règles qui mettent en exergue les spécificités des mutuelles sociales, organisations opérant selon une logique propre, ni publique ni privée.

Ce cadre juridique a été élaboré en suivant un processus participatif que l'on peut considérer à de nombreux égards comme novateur.

Un processus participatif novateur

En vue d'élaborer un texte légal qui régit la mutualité sociale dans les huit pays de l'UEMOA, chacun des pays a été consulté selon un même schéma directeur :

- avoir une image claire de l'état de développement des mutuelles dans le pays donné,
- identifier et impliquer les principaux acteurs concernés par une législation sur les mutuelles sociales,
- stimuler des échanges entre participants et dégager un consensus sur les principaux points qu'ils veulent voir figurer dans un texte légal sur les mutuelles.

Ce schéma peut, en d'autres termes, être décliné ainsi : adaptation, participation, appropriation.

Des ateliers nationaux de quatre jours ont été organisés dans chacun des pays en partenariat avec le Ministère en charge de la mutualité (Santé, Travail, Protection sociale, etc.). Le BIT est intervenu en appui technique afin de coordonner une dynamique dont l'ambition sous-régionale demandait une attention particulière en termes de méthodologie et de capacité de faire converger les travaux vers un texte commun. L'organisation des ateliers a été l'occasion, dans certains pays, de préciser les autorités compétentes en matière de mutualité sociale.

Les ateliers se sont tenus en présence des principaux acteurs concernés par une loi sur les mutuelles : prestataires de soins, ministères, partenaires sociaux, partenaires au développement, institutions de prévoyance sociale et bien entendu les mutuelles. Les activités ont été conçues, en collaboration avec le centre de formation de l'OIT à Turin, de manière à permettre aux représentants d'intérêts divers d'exprimer leurs points de vues, de les confronter et d'aboutir à des solutions consensuelles quant aux principales lignes directrices qu'ils voulaient voir figurer dans un cadre légal sur les mutuelles sociales. Afin de permettre une meilleure compréhension des problématiques et enjeux, deux consultants ont réalisé avant chaque atelier un diagnostic sur l'état des lieux des mutuelles et un diagnostic sur l'environnement juridique des mutuelles. A l'issue de chaque atelier le consultant juriste a, sur la base des résultats des travaux de l'atelier et d'un cadre conceptuel prédéfini, rédigé un projet de loi sur les mutuelles. Ces ateliers ont été organisés entre mai 2005 et novembre 2006.

Ce processus participatif s'est déroulé également au niveau sous-régional selon une même logique participative. Les représentants des huit pays de l'UEMOA ont été réunis à mi-parcours, en février 2006 à Dakar, en vue de travailler sur un texte-cadre qui soit la synthèse harmonieuse des projets de texte de loi élaborés à l'issue des cinq premiers ateliers nationaux. La rencontre de Dakar a ainsi permis de concevoir un texte fédérateur qui pouvait facilement prendre la forme d'un acte unique adopté au niveau communautaire. L'option d'une régulation sous-régionale a ainsi été privilégiée par rapport à l'élaboration de lois pays par pays.

Une réflexion sur les règles prudentielles, relatives à la viabilité des mutuelles, a également été menée. Elle a été encadrée par les partenaires techniques du projet tels que le Centre

international de développement et de recherche (CIDR), la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF), la Mutualité sociale agricole (MSA) et des consultants spécialisés en assurance privée et actuariat pour des institutions de prévoyance sociale.

La Confédération africaine de prévoyance sociale (CIPRES) a été étroitement impliquée à l'ensemble des travaux et prend actuellement en considération la possibilité d'étendre le processus dans son espace d'intervention.

C'est sur la base des résultats de tous ces travaux qu'un avant-projet de règlement communautaire sur les mutuelles sociales et un avant-projet de règlement d'exécution portant détermination des règles prudentielles pour les risques courts et des règles communes relatives à la création, à l'organisation et au fonctionnement des mutuelles sociales ont été élaborés. Ils ont ensuite été finalisés par un comité d'experts, représentant les huit pays membres, au mois de novembre 2006 à Ouagadougou dans un atelier organisé sous l'égide de l'UEMOA. Les textes sont actuellement soumis à l'examen de la Commission et du Conseil des Ministres de l'UEMOA en vue de leur adoption.

Cette procédure communautaire a le mérite de rendre possible l'adoption d'un texte harmonisé pour les huit pays de l'UEMOA dans de brefs délais et de pouvoir envisager un travail avec les institutions communautaires pour toutes les mesures d'accompagnement, une fois que les textes des règlements seront adoptés.

Tous les résultats des travaux sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante : www.itcilo.org/step/mutuelles

Principaux résultats du processus

Ce processus a permis d'atteindre des résultats importants qu'il est essentiel de pleinement valoriser. Il a abouti tout d'abord à une régulation au niveau sous-régional qui reconnaît un statut spécifique aux mutuelles en tant qu'organisations qui opèrent dans un domaine d'intérêt général et participent à la mise en œuvre de droits fondamentaux. Cette régulation, qui prend la forme d'un règlement communautaire à savoir de l'acte juridique le plus contraignant que peut adopter l'UEMOA, est la première en son genre au niveau mondial. Elle montre l'intérêt d'actions menées au sein d'un espace d'intégration sous-régional, aussi bien en termes de cercle vertueux que génère une dynamique de travail collégiale dans différents pays (effet d'entraînement à participer à un processus) que de renforcement de l'impact du dispositif

légal (communautaire plutôt que national). Le règlement communautaire sur les mutuelles sociales est en outre la marque de la volonté politique des Etats membres de l'UEMOA de reconnaître le rôle joué par les mutuelles dans la couverture de risques sociaux, notamment du risque maladie.

Les mutuelles de santé représentent un modèle d'assurance maladie qui diffère de l'assurance sociale garantie par l'Etat. Tout en étant des organisations de droit privé, elles n'ont pas de but lucratif et reposent sur des principes de solidarité et d'équité. Elles participent à l'extension de la couverture du risque maladie et se voient par là même reconnaître un statut spécifique.

Dans les débats internationaux actuellement en cours sur la microassurance, le règlement de l'UEMOA constitue ainsi un exemple majeur de régulation sous-régionale qui reconnaît une place spécifique à un modèle différent de couverture du risque maladie.

Les textes, une fois qu'ils seront adoptés, auront un impact certain sur le paysage mutualiste dans la sous-région ouest-africaine. Les mutuelles se verront imposer un certain nombre d'obligations, comme par exemple la réalisation d'une étude de faisabilité selon des règles prédéfinies, la tenue d'une comptabilité, la constitution de réserves, la rédaction d'un statut et règlement intérieur qui contiennent des éléments précis, etc. Mais elles se verront aussi reconnaître des droits : personnalité juridique, droit à percevoir des subventions et à bénéficier d'avantages fiscaux. Le règlement communautaire prévoit la mise en place d'institutions nouvelles comme un registre national des mutuelles, une autorité de contrôle, un fonds de garantie. Il est évident que l'introduction de ces textes devra être accompagnée d'un travail d'information, de sensibilisation et de formation ainsi que de la mise à disposition de fonds afin de doter de moyens réels les nouvelles structures. Le processus participatif qui a été suivi permet toutefois d'anticiper que ces nouvelles règles devraient recevoir un accueil favorable et bénéficier du plein appui des différents acteurs pour en favoriser la bonne mise en œuvre.