

Micro-assurance et réduction de la vulnérabilité rurale : Expériences latino-américaines

BIM n° - jeu. 17 janvier 2008
Francois DOLIGEZ

Le BIM d'aujourd'hui nous est proposé par François Doligez, enseignant chercheur de l'IRAM/Université de Rennes I. Il présente les résultats d'un atelier qui s'est déroulé en mai 2007 au Mexique sur le thème de la vulnérabilité rurale et les réponses possibles apportées par la microassurance, sur la base d'une série d'études de cas latino-américaines. La question des articulations entre microfinance et microassurance y est notamment abordée.

Ce séminaire a été organisé par l'Association mexicaine des Unions de crédit du secteur social (AMUCSS), avec le concours de partenaires publics mexicains (Agroasemex, Financiera rural, FIRA), du Forum latino-américain pour la finance rurale (FOROLAC) et de partenaires spécialistes du secteur de l'assurance (Grupo SEP, Zurich). Il prolongeait, en quelque sorte, une réunion similaire organisée par l'Association dans les mêmes lieux en 1998 sur le financement rural; laquelle a permis l'émergence du Programme d'assistance technique à la microfinance rurale (PATMIR) mis en œuvre par le ministère de l'Agriculture mexicain avec l'appui de la Banque mondiale.

La rencontre accompagnait la mise en place d'un programme de recherche sur la vulnérabilité rurale et avait comme objectif de doter l'équipe de recherche d'un référentiel international sur l'analyse de la vulnérabilité et les innovations dans le secteur. Un atelier de discussion sur le protocole de recherche devait suivre l'atelier le 10 mai.

L'atelier a réuni, à Mexico puis à Taxco, plus de 120 personnes, pour l'essentiel professionnels du secteur de la finance populaire (i.e. de la microfinance pris au sens large) au Mexique, des partenaires latino-américains (Bolivie, Costa Rica, El Salvador, Guatemala) et internationaux (Allemagne, Canada, France, Suisse et PNUD).

Le contenu du Séminaire et les présentations, en espagnol, peuvent être téléchargés sur www.microseguros.org

Après une mise en perspective générale sur la vulnérabilité rurale et le rôle des services financiers, ainsi que d'enseignements d'expériences internationales en matière d'assurances (Afrique, Amérique latine), le programme était constitué d'une série d'études de cas d'assurance rurale en Amérique latine, avant de conclure sur le rôle des politiques publiques en matière d'assurances et de services financiers ruraux.

Au-delà des présentations et des informations générales, quels ont été les éléments de contenu les plus novateurs ou originaux du Séminaire ?

La vulnérabilité rurale

En matière de réduction de la vulnérabilité rurale, le Mexique dispose de nombreux programmes mis en œuvre par différentes institutions issues du ministère du Développement social, du ministère de l'Agriculture, des différents échelons et collectivités qui composent la Fédération, etc. Mais les finalités et les critères de ciblage des programmes sociaux s'avèrent parfois contradictoires et peu adaptés aux évolutions des dynamiques rurales, sans compter les effets pervers controversés sur le marché du travail et le clientélisme de leur gestion soulignés par certains participants.

Ainsi, malgré la croissance globale du pays, le degré de marginalisation sociale et économique des municipalités rurales les plus défavorisées s'est aggravé dans les 15 dernières années ; une moitié des migrants internationaux mexicains seraient originaires des zones rurales isolées et faiblement peuplées (moins de 25 000 habitants) et près des deux tiers des bénéficiaires d'un programme massif de réduction de la pauvreté (Oportunidades, avec près de 3,4 millions de bénéficiaires) correspondraient à des familles sans accès au foncier ; ce qui invite à revoir les critères et les stratégies face à la pauvreté rurale.

Différentes contributions ont proposé des typologies de risques et de mécanismes de protection et, dans ce cadre, souligné l'intérêt d'un accès élargi à des services financiers diversifiés et adaptés aux populations rurales les plus vulnérables (différentes formes de crédit, de services d'épargne, de transfert de migrants et, bien sûr, d'assurances). Mais beaucoup ont rappelé l'importance d'un cadre d'analyse plus large intégrant les modes de croissance économique, les dynamiques démographiques ou les différenciations territoriales pour appréhender la vulnérabilité rurale. Par ailleurs, en matière de protections, l'articulation entre les solidarités communautaires, la constitution d'actifs individuels et familiaux de différentes natures et le rôle social des politiques publiques ont également été développés et illustrés par les participants.

Plusieurs exposés ont mis en avant des travaux suggérant que les risques de santé sont les principaux risques ressentis par les populations rurales, en fonction de leur incidence sur la famille, mais aussi de leur occurrence ; sachant que leur protection constitue encore, dans beaucoup de situations, un défi important à relever.

Le rôle de l'assurance : acteurs et expériences innovantes

Les études de cas présentées en matière d'assurances et de protections sociales mettent en évidence l'existence de nombreuses expériences et acteurs en Amérique latine ; certains avec plusieurs décennies d'expériences ou des niveaux de couverture très significatifs (par exemple, au Guatemala, certaines assurances gèrent plus de 800 000 contrats, ce qui correspond à une couverture de près de 20 % de la population totale du pays à partir des membres des coopératives puis, dans le cadre de partenariats élargis, d'autres institutions, ONG, etc.).

Les acteurs les plus expérimentés proviennent du secteur public (Mexique par exemple) ou sont issus de différents mouvements coopératifs (Guatemala, Pérou), mais d'autres acteurs se sont également investis dans le domaine comme certaines associations professionnelles (Amérique centrale, Mexique). Ils ont souvent construit des partenariats avec des institutions

internationales disposant d'expériences et de compétences solides en matière d'assurance comme, par exemple, Socodevi et Desjardins (dont le mouvement dispose d'une compagnie d'assurance spécialisée avec 7.500 employés) ou Zurich, présent dans plus de 120 pays et disposant d'un département spécialisé en matière de micro-assurances.

De nombreuses études de cas ont ainsi été présentées durant le Séminaire. En effet, le référentiel en matière d'offre de services d'assurances est très diversifié. Il couvre les champs traditionnels des personnes (décès, invalidité, soins médicaux) et des biens ; mais s'ouvre également sur de nombreuses innovations :

- Après une faillite financière issue de son articulation à la Banque de développement dans les années 1980, l'assurance agricole au Mexique a été totalement réformée, dans les zones d'agriculture relativement «technifiée» (mécanisation, utilisation d'intrants, irrigation) pour se reconstruire sur la base d'un partenariat avec des fonds d'auto-assurance gérés par les organisations de producteurs et permettant de réduire considérablement le risque moral des contrats d'assurances au niveau local.
- En Bolivie, depuis 2003, une association professionnelle de microfinance a réalisé une étude de demande en matière de services d'assurances et construit un programme d'appui aux partenariats entre institutions de microfinance et compagnie d'assurances. Suite à un appel à proposition, 25 projets ont été déposés et sont en cours d'évaluation.
- Au Mexique, différents partenariats (Grupo SEP, Amucss, etc.) ont permis d'assurer le développement d'une assurance couvrant le rapatriement et l'indemnisation de familles de migrants, y compris illégaux, aux Etats-Unis.
- L'association professionnelle centraméricaine de microfinance a entrepris, depuis 2006, un ambitieux projet d'assurance-retraite avec ses membres et devrait démarrer une expérience pilote dès l'année prochaine.
- De nouveaux systèmes d'assurances agricoles de type paramétrique ou indiciaire (le sinistre est estimé à partir d'une modélisation du cycle végétatif des cultures et des pâturages en fonction de l'évolution de la pluviométrie) sont en cours d'expérimentation au Mexique comme en Amérique centrale.

Plusieurs leçons se dégagent de cet ensemble d'études de cas et d'innovations en matière d'assurances :

- L'accès à une masse critique de bénéficiaires et la gestion de l'information nécessaire au développement – et à la viabilité financière- des services d'assurance ne peuvent être assurés qu'à partir d'un partenariat renforcé avec les institutions de microfinance présentes sur le terrain, même si d'autres intermédiaires peuvent, par la suite, s'y greffer (organisation de producteurs, clubs de migrants, etc. ;
- Par rapport aux «standards traditionnels», la micro-assurance implique un travail important de simplification et d'adaptation des approches et des instruments de l'assurance classique ; en ce sens, la micro-assurance ne représente pas de «l'assurance en petit», mais bien une nouvelle pratique de l'assurance, voire un nouveau métier à part entière ;
- La diffusion des produits d'assurance implique un travail d'information et de formation important des bénéficiaires, notamment par rapport à la réciprocité qui les caractérise. Beaucoup de souscripteurs de contrats d'assurance-vie, souvent liés à l'octroi d'un prêt, demandent le remboursement de la prime une fois le crédit remboursé... ;

- Compte tenu de la complexité de la gestion des dispositifs assurantiels (et notamment la constitution des «réserves mathématiques» pour faire face aux risques), il est nécessaire d'assurer une grande transparence sur l'équité de la répartition des excédents entre assurés et assureurs ;
- Afin de favoriser l'atteinte d'une masse critique de contrats, une gamme plus diversifiée et adaptée de l'offre proposée et de réduire l'impact financier des sinistres, l'organisation en réseau et la réassurance sont souvent nécessaires au développement des services d'assurances. Par exemple, en ce qui concerne la couverture du risque de crédit lié au décès ou à l'invalidité des emprunteurs, de nombreuses institutions en Amérique latine réassurent directement leur portefeuille de crédit auprès de compagnies d'assurances. De même, l'organisation en réseau dépasse parfois le niveau national, comme l'illustrent les expériences de Redcamif en Amérique centrale ou, en Afrique de l'ouest, celles du Centre d'Innovations Financières menées avec l'appui de Desjardins et ADA-Luxembourg.

Un exposé (Servi-Pérou) a esquissé une série complémentaire de recommandations pratiques (Good practices) issues de l'expérience péruvienne.

Par contre, en termes d'évaluation et, notamment, d'évaluation d'impact des services financiers ou des dispositifs de protection sociale sur la réduction de la vulnérabilité rurale, les deux approches traditionnellement opposées (modèles statistiques et approches systémiques, les deux avec groupe de contrôle) ont été présentées avec des conclusions intéressantes, mais sans possibilité réelle d'approfondir le choix des variables et les hypothèses en termes d'attribution. Au Mexique, d'après l'expérience de Oportunidades, elles s'inscrivent dans un effort croissant de transparence (redevabilité) et d'évaluation externe des politiques sociales mises en œuvre par les institutions publiques et régi par un Conseil national d'évaluation des politiques publiques, même si ces travaux, leur pertinence et leurs modalités font l'objet d'un vigoureux débat au niveau national comme international.

Durant la dernière demi-journée, les conclusions et recommandations du Séminaire ont été organisées par ateliers à partir de quatre grandes questions posées aux participants :

1. Risques et mécanismes de protection pour les institutions financières rurales (priorités en matière de protection, quelle option disponible, quels risques ne peuvent être protégés ?) ;
2. Quels sont les priorités en matière de services d'assurance pour les populations rurales (santé, éducation, vie, production agricole) et quelle complémentarité ou lien avec les politiques publiques ?
3. Quels sont les changements à introduire dans une institution de microfinance pour introduire des services de micro-assurance et quelles enjeux opérationnels peuvent se présenter (système d'information, formation, management, promotion, informations auprès de la clientèle et des employés) ?
4. Quelles propositions de politiques publiques sont nécessaires pour élargir les mécanismes et les produits de protection des risques dirigés aux personnes rurales les plus vulnérables (appui aux IFRs, extension des services, institutions spécialisées mexicaines) ?