

Assurance indicielle : État des lieux et défis réglementaires (2020)

Regina Simões



ASSURANCE INDICIELLE : ÉTAT DES LIEUX ET DÉFIS RÉGLEMENTAIRES (2020)

Regina Simões

Publié par :

Initiative Accès à l'Assurance (A2ii)

Présenté par :

Financial Systems Approaches
to Insurance

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit
(GIZ) GmbH
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Allemagne

Téléphone : +49 6196 79–75 11

Fax : +49 6196 79–80 75 11

E-mail: secretariat@a2ii.org

Site internet : www.a2ii.org

Sous la responsabilité de :

Secrétariat de Initiative Accès
à l'Assurance (A2ii)

Texte et montage :

Secrétariat de Initiative
Accès à l'Assurance (A2ii)

Crédit photo :

Couverture : © istock | 975599364



Remerciements

L'Initiative Accès à l'Assurance (A2ii) souhaite remercier les personnes, entités et contrôleurs suivants pour leur contribution et leur soutien à cette publication :

Agrotosh Mookerjee, Risk Shield

American International Group (AIG)

Asociación de Supervisores de Seguros de América Latina (ASSAL)

Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS), Bolivie

Bill Marcoux, WCM Advisory

L'Autorité de Contrôle des Assurances et de la Prévoyance Sociale (ACAPS), Maroc

Carlos Boelsterli, Microinsurance Catastrophe Risk Organisation (MiCRO)

Centrale Bank van Suriname

Clémence Tatin-Jaleran, Actuaire et consultante indépendante en assurance inclusive

Comisión para el Mercado Financiero (CMF), Chili

Delfín Benitez, Aseguradora Tajy Propiedad Cooperativa S.A.

Eileen Maloney, Zurich North America

Financial Regulatory Commission of Mongolia (FRC)

Financial Sector Conduct Authority (FSCA), Afrique du Sud

Financial Sector Prudential Authority (FSPA), Afrique du Sud

Financial Services Commission, Île Maurice

Financial Services Regulatory Authority (FSRA), Eswatini

Financial Services Regulatory Commission (FSRC), Saint-Christophe-et-Niévès

Gilles Renouil, Women's World Banking

Instituto de Supervisão de Seguros de Mozambique (ISSM)

Insurance Commission (IC), Les Philippines

Insurance Commission of the Bahamas

Insurance Regulatory Authority (IRA), Kenya

Insurance Regulatory Authority of Uganda (IRAU) Insurance Supervision Agency (ISA),

Macédoine

Israel Muchena, Hollard Seguros S.A.

Jakub Nugraha, Asuransi Central Asia (ACA)

Klime Poposki, University of St. Kliment Ohridski and (former) President at Insurance Supervision Agency (ISA)

Monetary Authority of Macao

National Insurance Commission (NIC), Ghana

Nigel Brook, Clyde & Co

Reserve Bank of Vanuatu (RBV)

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), Pérou

Superintendencia de Bancos de Guatemala (SIB)



Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), Argentine

Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), Brésil

Superintendencia de Servicios Financieros, Uruguay

Superintendencia Financiera de Colombia (SFC)

Superintendencia General de Seguros de Costa Rica (SUGESE)

Turks and Caicos Islands Financial Services Commission (TCIFSC)

Nous remercions également l'équipe du secrétariat de l'A2ii pour leur contribution et leur révision précieuses.

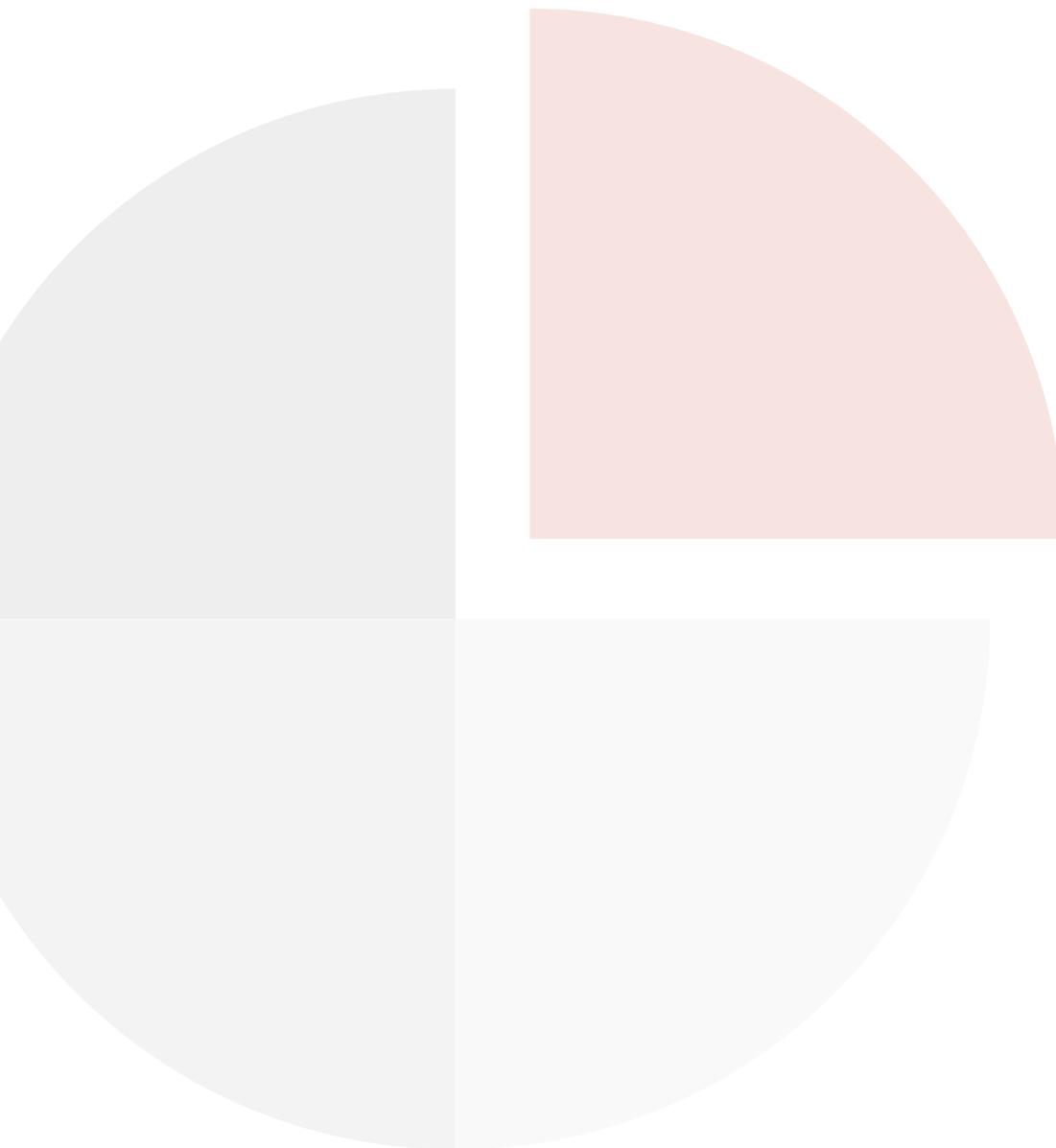




Table des matières

REMERCIEMENTS	1
LISTE DES ACRONYMES	4
1. INTRODUCTION	6
2. CONTRATS DE TRANSFERT DE RISQUE INDICIEL : ASSURANCE OU DÉRIVÉ ? ..	7
2.1 L'assurance indicielle climatique et les dérivés climatiques : une brève comparaison	7
2.2 Les différences entre l'assurance indicielle et les dérivés climatiques	8
3. RÉSULTATS ET CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE SUR L'ASSURANCE INDICIELLE ...	10
3.1 Les approches réglementaires	11
3.2 Les autres préoccupations réglementaires et de contrôle	14
3.3 Les produits : caractéristiques et portée	16
3.3.1 Les contrôleurs	16
3.3.2 Le secteur	18
3.4 Les facilitateurs et les obstacles à la mise en place d'une assurance indicielle ...	20
3.5 Le soutien des agences techniques et de développement	22
3.6 La capacité de contrôle	24
4. CONCLUSIONS	27
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	28

Schémas, encadrés et tableaux

Schéma 1	Les contrôleurs ayant participé à l'enquête par région (%)	10
Schéma 2	Les pays ayant participé à l'enquête qui autorisent les produits d'assurance indicielle par région	11
Schéma 3	Les préoccupations réglementaires et de contrôle concernant les produits d'assurance indicielle	15
Schéma 4	Les produits d'assurance indicielle et les assureurs qui les commercialisent par juridiction	16
Encadré 1	La micro-assurance agricole paramétrique au Paraguay	19
Encadré 2	Le cas mongol	23
Tableau 1	Les différences principales entre l'assurance indicielle et les produits dérivés climatiques	9
Tableau 2	Exemples des approches réglementaires principales	13
Tableau 3	Exemples de programmes réussis soutenus par des agences	22



Liste des acronymes

ACA	Asuransi Central Asia
ACAPS	Autorité de Contrôle des Assurances et de la Prévoyance Sociale (Maroc)
APS	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (Bolivia)
AusAID	Australian Agency for International Development <i>Agence australienne pour le développement international</i>
BMU	<i>Ministère allemand de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire (BMU)</i>
CMF	Comisión para el Mercado Financiero (Chili)
DDC	Direction du développement et de la coopération (Suisse)
DINAC	Dirección Nacional de Aeronáutica Civil de la República del Paraguay
FRC	Financial Regulatory Commission of Mongolia <i>Commission de réglementation financière de Mongolie</i>
FSCA	Financial Sector Conduct Authority (Afrique du Sud) <i>Autorité de la conduite du secteur financier</i>
FSPA	Financial Sector Prudential Authority (Afrique du Sud) <i>Autorité prudentielle du secteur financier</i>
FSRA	Financial Services Regulatory Authority (Eswatini) <i>Autorité de réglementation des services financiers</i>
FSRC	Financial Services Regulatory Commission (Saint-Christophe-et-Niévès) <i>Commission de réglementation des services financiers</i>
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit <i>Agence allemande de coopération internationale pour le développement</i>
IBLI	Assurance-bétail indicielle
IC	<i>Commission des assurances (Philippines)</i>
IDB/BID	Inter-American Development Bank <i>Banque interaméricaine de développement</i>
FIDA	<i>Fonds international pour le développement agricole</i>
IFC	<i>Société financière internationale</i>
IIF	<i>Le programme Impact Insurance</i>
PAI	<i>Produit d'assurance indicielle</i>
IRA	<i>Autorité de réglementation des assurances (Kenya)</i>
IRAU	<i>Autorité de réglementation des assurances en Ouganda</i>
ISA	Insurance Supervision Agency (Macédoine)
ISSM	Instituto de Supervisão de Seguros de Mozambique
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau <i>Banque allemande de développement</i>
MIF/FIM	Multilateral Investment Fund <i>Fonds d'investissement multilatéral</i>
IMF	<i>Institutions de microfinance</i>
MiCRO	Microinsurance Catastrophe Risk Organisation
MPME	<i>Micro, petites et moyennes entreprises</i>
NIC	National Insurance Commission (Ghana) <i>Commission nationale des assurances</i>
PEPD	<i>Pays émergents et pays en développement</i>
PME	<i>Petites et moyennes entreprises</i>
RBV	<i>Banque centrale de Vanuatu</i>



SACCO	Savings and Credit Co-operatives Societies <i>Sociétés coopératives d'épargne et de crédit</i>
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Pérou)
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SIB	Superintendencia de Bancos de Guatemala
SSN	Superintendencia de Seguros de la Nación (Argentine)
SUGESE	Superintendencia General de Seguros de Costa Rica
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados (Brésil)
TCIFSC	Turks and Caicos Islands Financial Services Commission
WB/BM	World Bank <i>Banque mondiale</i>
WWB	Women's World Banking



1. INTRODUCTION

Bien que les premiers programmes d'assurance indicielle aient été développés dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle¹, l'intérêt pour l'utilisation de ces produits s'est accru ces dernières années, avec un certain nombre de projets pilotés dans des pays à faible revenu. En réalité, il y a un peu plus de dix ans, l'assurance indicielle était vue avec un certain scepticisme et considérée par beaucoup de contrôleurs comme étant inacceptable en tant qu'assurance. Cependant, cette approche innovante s'est peu à peu transformée en un outil viable pour fournir des services d'assurance à certains segments exclus ou mal desservis qui n'auraient autrement pas pu obtenir une protection contre les risques auxquels ils sont confrontés. Il convient de rappeler que le même phénomène s'est produit aux débuts de la micro-assurance, au cours de la première décennie de ce siècle. Considéré comme utopique par beaucoup, il s'agit aujourd'hui d'une réalité, et d'une potentielle opportunité commerciale pour les assureurs qui suivent de près les nouvelles tendances, en particulier dans les juridictions où des politiques d'incitation et des réglementations appropriées et proportionnées ont été mises en œuvre.

Bien que le processus ait été lent, l'assurance indicielle – également appelée assurance paramétrique – est en constante évolution et touche aujourd'hui un large éventail de clients, aux niveaux micro, méso et macro. Cela va des segments les plus vulnérables de la population aux plus sophistiqués (comme la construction civile et les transports) et comprend des secteurs complexes (comme les centrales hydroélectriques et le gouvernement).

Étant donné le fait que la distanciation sociale est désormais une réalité depuis la pandémie de la Covid-19, il semble approprié de souligner que l'assurance indicielle permet une évaluation à distance des pertes. En outre, avec la numérisation croissante et l'utilisation de la technologie à tous les niveaux de la chaîne de valeur de l'assurance, soutenue par une réglementation favorable, l'assurance indicielle est capable de se développer au-delà de la couverture contre les risques climatiques et de catastrophes. Cela ouvre une nouvelle gamme de possibilités et d'opportunités pour le marché de l'assurance, devenant un outil clé pour les contrôleurs, les régulateurs et les décideurs politiques qui souhaitent combler les lacunes en matière de protection. Cela peut également devenir un allié majeur pour les gouvernements qui se sont engagés à atteindre les objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD)², et est un élément clé pour lutter contre le changement climatique (ODD 13) et atteindre la sécurité alimentaire (ODD 2). L'assurance indicielle a également démontré qu'elle pouvait permettre le développement de la résilience en permettant aux clients d'avoir accès à la finance, d'augmenter la productivité et les revenus (ODD 9) réduisant ainsi la pauvreté (ODD 1) et la vulnérabilité.

Basé sur les conclusions de l'enquête réalisée par A2ii lors du deuxième semestre de l'année 2020, ce document présente une mise à jour du bilan réalisé en 2018³. Il fournit une vue d'ensemble de la façon dont les contrôleurs interrogés ont géré les défis liés à l'assurance indicielle, en commençant par les questions liées à son inclusion en tant qu' « assurance » dans le cadre

¹ L'assurance basée sur un indice de rendement de surface a été développée pour la première fois en Suède au début des années 1950 (Government Support to Agricultural Insurance, Challenges and Options for Developing Countries, Olivier Mahul & Charles J Stutley, 2010, La Banque internationale pour la reconstruction et le développement / La Banque mondiale).

² Les 17 objectifs de développement durable (ODD) ont été adoptés en 2015, à l'issue d'une réunion des chefs d'État et de gouvernement au siège de l'Organisation des Nations unies à New York. Ce fut une décision historique prise par les pays membres de l'ONU de travailler ensemble à l'élaboration d'un programme mondial de développement durable, qui devrait être respecté d'ici 2030.

³ Index Insurance: Status and Regulatory Challenges, Access to Insurance Initiative, janvier 2018.



légal et réglementaire de l'assurance, en plus d'aborder d'autres préoccupations de contrôle, telles que le comportement du marché et les risques prudentiels, découlant de ses caractéristiques spécifiques. D'autre part, ce document présente également certains des défis auxquels le secteur est confronté, ainsi que les idées de ses représentants sur les facilitateurs potentiels qui pourraient encourager davantage de participants à entrer sur le marché.

Bien que ce document ne vise pas à fournir des solutions ou à définir de meilleures pratiques, il met en lumière de nouvelles approches qui peuvent être significatives dans l'ouverture de nouvelles opportunités de développement du marché et la promotion de l'accès à l'assurance. Le document est basé sur les réponses à l'enquête et ne cherche pas à aller au-delà des informations fournies.

2. CONTRATS DE TRANSFERT DE RISQUE INDICIEL : ASSURANCE OU DÉRIVÉ ?

Ce n'est pas un hasard si les contrôleurs ont du mal à faire la distinction entre assurance indicielle et dérivés climatiques. Bien que l'on puisse affirmer que le paiement contre un indice est une caractéristique d'un contrat dérivé, c'est également un fait que la structure d'un contrat d'assurance traditionnel basé sur l'indemnisation est similaire à celle d'un dérivé d'option de vente, conférant à ses détenteurs le droit de vendre un actif à une date future pour un prix prédéterminé.

Comme indiqué dans le document de l'A2ii intitulé « Index Insurance : Status and Regulatory Challenges (2018) » (*Assurance indicielle : état des lieux et défis réglementaires*), les contrats dérivés (s'ils sont utilisés pour se couvrir ou se protéger contre les pertes) et les contrats d'assurance indicielle peuvent être collectivement appelés « contrats de transfert de risque indiciel ». Cependant, lorsqu'ils sont structurés comme des produits de détail conçus pour les petits exploitants agricoles, les éleveurs de bétail et les familles à faible revenu, les contrôleurs d'assurance ont reconnu la nécessité de s'assurer que ces produits soient supervisés et réglementés comme des assurances.

2.1 L'assurance indicielle climatique et les dérivés climatiques : une brève comparaison

Les risques météorologiques sont importants pour presque toutes les activités économiques et commerciales, comme l'agroalimentaire et d'autres entreprises, notamment les secteurs de l'énergie, de la construction, du voyage et du transport. Ils peuvent également affecter les ménages, puisqu'ils ont le potentiel d'avoir un impact sur leur mode de vie à différents niveaux. Les risques météorologiques peuvent être définis comme la probabilité d'effets négatifs sur les flux de trésorerie, les bénéfices, les gains, les propriétés et autres actifs, causés par des événe-



ments météorologiques tels que la sécheresse, les excès de précipitations, les inondations, les tempêtes de neige, la grêle, les ouragans, etc.

Les risques météorologiques peuvent être atténués par différentes stratégies de gestion des risques, dont la souscription à une assurance indicielle climatique ou d'un dérivé climatique. Ces deux outils financiers sont basés sur un index sous-jacent de variable météorologique, comme la température, l'humidité, le débit du courant, l'intensité des précipitations, la vitesse du vent, etc. Cet indice météorologique sert d'élément déclencheur et est lié à un contrat qui établit quand et comment les paiements seront effectués pendant sa durée, les primes étant calculées en conséquence.

- L'assurance climatique indicielle est un produit d'assurance conçu pour offrir une protection contre les pertes causées par des événements météorologiques extrêmes ou catastrophiques, – tels que les sécheresses, les inondations, les typhons, les ouragans, les tempêtes de neige, etc. – pour lesquels « les paiements au titulaire de la police sont déclenchés par un indice convenu à l'avance (qui doit être objectif et indépendant) »⁴. Cette assurance a été utilisée principalement pour atténuer les risques contre les événements climatiques extrêmes dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage, mais aussi pour protéger les propriétés et les entreprises contre des événements catastrophiques. Comme les produits basés sur le versement d'indemnités, les produits d'assurance basés sur des indices météorologiques ne sont pas échangés sur les marchés financiers.
- Les dérivés climatiques, contrairement aux dérivés financiers conventionnels, dont les prix sont dérivés du prix du marché d'un actif ou d'un autre instrument financier, constituent un segment spécifique du marché des dérivés, lié à des produits fortement influencés par le climat. Bien que l'idée de base soit un contrat basé sur un indice météorologique, ces dérivés peuvent prendre la forme de contrats à terme, d'options et de swaps et peuvent être échangés sur les marchés financiers. En raison de leurs caractéristiques, ils peuvent également être utilisés à des fins de spéculation financière, tout en permettant aux entreprises et aux agriculteurs de les déployer comme protection contre les variations météorologiques susceptibles d'avoir un impact négatif sur leurs bénéfices ou leurs activités économiques.

2.2. Les différences entre l'assurance indicielle et les dérivés climatiques

Bien que l'accent ait été mis au départ sur l'atténuation des risques agricoles liés aux événements météorologiques extrêmes, de nouveaux types d'assurance indicielle sont apparus au fil du temps. Ils vont au-delà des risques météorologiques pour inclure d'autres catastrophes naturelles dont l'ampleur est mesurée sur des échelles spécifiques (comme les tremblements de terre, par exemple), ou des pertes qui peuvent être liées à un indice, comme le transport de denrées périssables, mesuré à l'aide de capteurs de température. Théoriquement, tout risque qui peut être lié à un indice peut être couvert par une assurance indicielle.

⁴ Index Insurance: Status and Regulatory Challenges, Access to Insurance Initiative, janvier 2018.



Le **tableau 1** présente certaines des principales différences entre l'assurance indicielle et les dérivés climatiques :

	Assurance indicielle	Dérivé climatique
But	Protection contre les risques météorologiques extrêmes ou tout risque qui peut être lié à un indice	<ul style="list-style-type: none">• Protection du risque• Exploration d'opportunités financières• Spéculation
Type de produit	<ul style="list-style-type: none">• Contrats sur mesure• Les coûts surviennent quelles que soient les conditions météorologiques• La probabilité du dommage ou de la perte doit être directement liée aux conditions climatiques ou aux autres conditions contre lesquelles l'assuré cherche à se protéger	<ul style="list-style-type: none">• Les contrats standardisés peuvent être échangés publiquement• Les valeurs des contrats sont volatiles et dépendent des conditions du marché• Ils peuvent être achetés sans exposition réelle aux variables du marché qui imposent un risque, c'est-à-dire la spéculation

Tableau 1 : Les différences principales entre l'assurance indicielle et les dérivés climatiques

Pour l'AICA, « les assurances indicielles qui sont développées dans l'intention d'améliorer l'accès à l'assurance, en particulier pour les clients à faible revenu et mal desservis, devraient formellement faire partie du secteur de l'assurance »⁵, en veillant à ce que les mécanismes de protection des consommateurs soient en place dans le cadre actuel du contrôle de l'assurance, et que le marché de l'assurance au sens large ne soit pas miné par un produit perçu comme une « assurance » mais qui n'est pas formellement réglementé au niveau juridique et pratique comme une assurance.

⁵ Issues Paper on Index Based Insurances, particularly in Inclusive Insurance Markets, AICA, juin 2018 (3.1, par. 42–43).



3. RÉSULTATS ET CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE SUR L'ASSURANCE INDICIELLE

L'enquête s'adressait aux contrôleurs d'assurance et aux représentants du secteur, ces derniers étant impliqués dans la fourniture, la conception et la distribution de l'assurance indicielle.

En totalité, 28 autorités de contrôle⁶ ont été interrogées dans 27 pays⁷, dont 25 de pays émergents et de pays en développement (PEPD) (schéma 1).

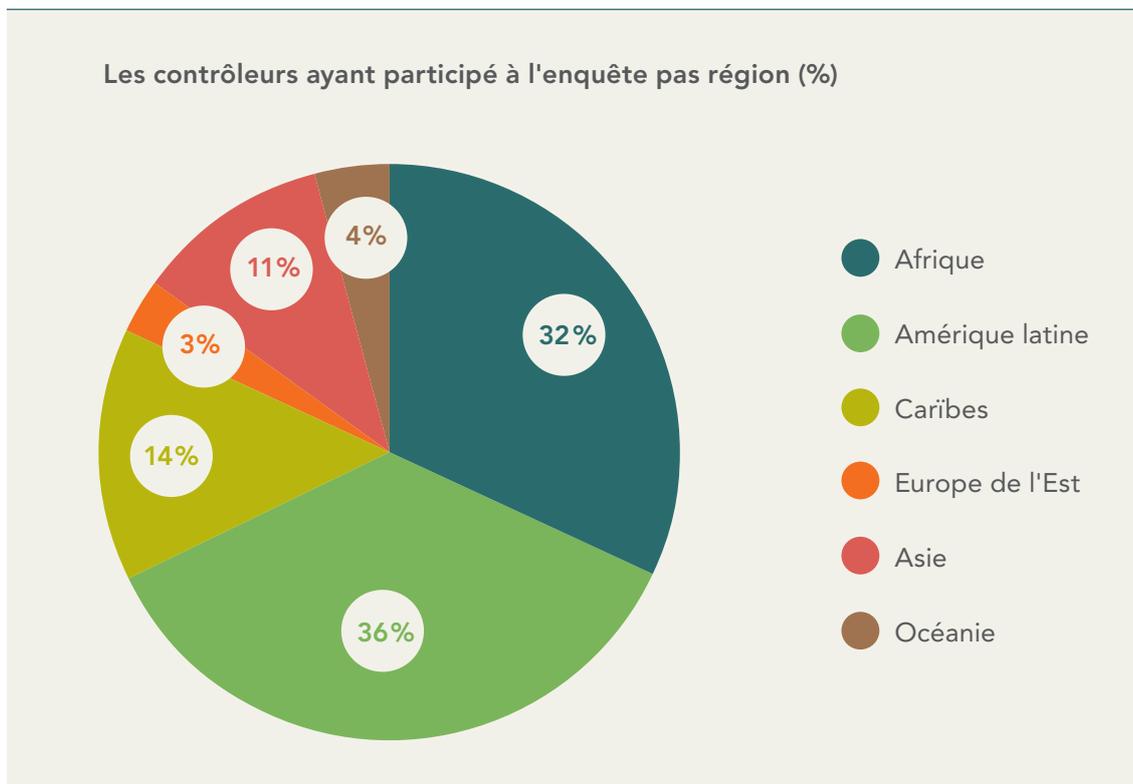


Schéma 1 : Les contrôleurs ayant participé à l'enquête par région (%)

Les onze représentants du secteur ayant répondu comprennent des assureurs et des réassureurs d'économies émergentes et en développement ainsi que de pays développés, en plus de consultants et d'une organisation à but non lucratif qui offre un soutien aux prestataires de services financiers travaillant avec des segments à faibles revenus, en particulier les femmes.

Dans l'ensemble, ces entités opèrent sur tous les continents, à l'exception de l'Océanie, et fournissent des produits et une assistance technique tout au long de la chaîne de valeur de l'assurance.

⁶ Les informations fournies par la Commission de réglementation financière de Mongolie (FRC) ont été transmises à A2ii en réponse à une demande directe adressée à l'autorité de surveillance.

⁷ Le FSCA et le FSPA supervise la même juridiction : l'Afrique du Sud.



3.1. Les approches réglementaires

Parmi les 27 juridictions représentées dans l'enquête adressée aux contrôleurs, seize ont déclaré que la législation en vigueur permet ou ne soulève aucun obstacle aux contrats d'assurance indicielle (schéma 2 ; dans certains cas, des dispositions réglementaires ont été prises pour permettre aux contrats de transfert de risque indiciel d'être négociés comme des contrats d'assurance.

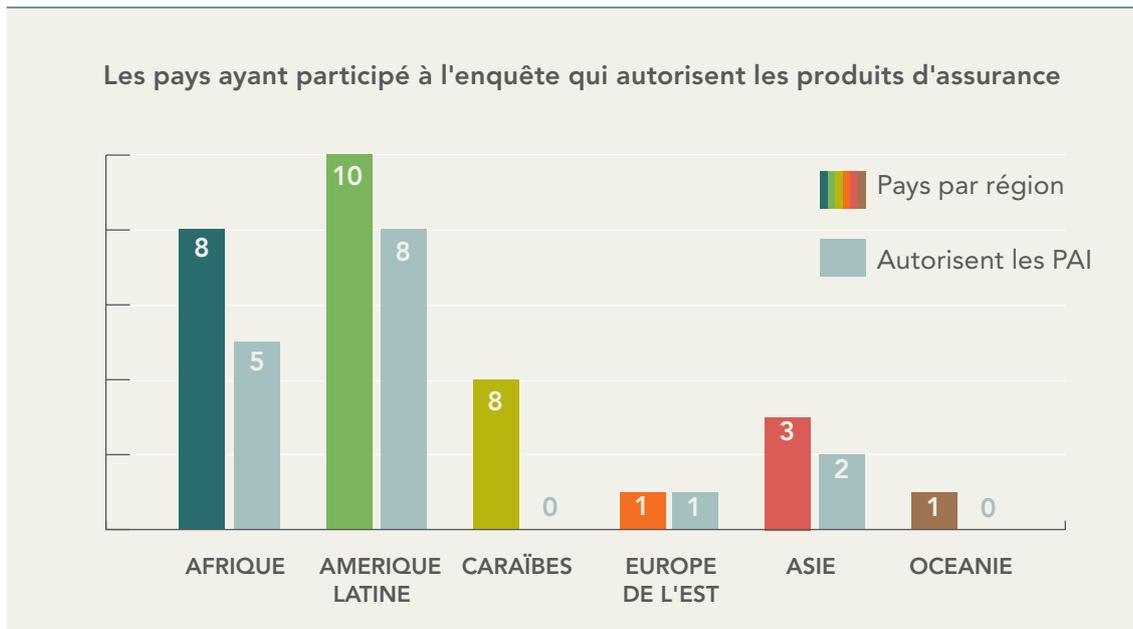


Schéma 2 : Les pays ayant participé à l'enquête qui autorisent les produits d'assurance indicielle (PAI) par région

Les contrôleurs africains et asiatiques ont fait état des expériences les plus longues en matière d'assurance indicielle, la Mongolie ayant lancé son programme en 2006 et le Kenya en 2009. L'Amérique latine semble suivre cette tendance, car un certain nombre de pays ont rendu viables les produits d'assurance indicielle au cours des cinq dernières années, soit dans le cadre réglementaire actuel, soit en publiant de nouvelles réglementations⁸. Par exemple, Puerto Rico a approuvé la réglementation de la micro-assurance indicielle en juillet 2020, tandis que l'Uruguay a commencé à développer ce type d'assurance il y a trois ans, généralement comme couverture supplémentaire pour l'assurance récolte-grêle.

Il existe deux principaux obstacles réglementaires à l'assurance indicielle : comme nous l'avons déjà expliqué dans la section 4, le premier est la similitude entre ces produits et les dérivés climatiques ; le second est la nature compensatoire de l'assurance. En effet, dans les juridictions où la définition d'une police d'assurance par la loi en vigueur est fortement liée au concept d'indemnisation de la perte ou du dommage réel, les contrats de transfert de risque indiciel ne sont pas reconnus comme des assurances.

⁸ Argentine, Brésil, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Puerto Rico et Uruguay



Afin de résoudre ces problèmes, les contrôleurs ont adopté des approches différentes, en fonction de si leur législation prévoyait ou non de la flexibilité permettant des interprétations favorables. Les approches réglementaires principales adoptées par les juridictions ayant participé à l'enquête sont :

- **L'adoption de lois et/ou de réglementations qui régulent l'assurance indicielle.**

Cette approche présente l'avantage de fournir des transactions avec une plus grande sécurité juridique grâce à l'utilisation de l'assurance indicielle. L'Argentine, Puerto Rico et l'Ouganda sont des exemples de juridictions qui ont opté pour une réglementation de l'assurance indicielle dans les cinq ans à venir.

- **L'émission d'un avis juridique en faveur de l'inclusion de ces produits dans le droit applicable aux assurances, basé sur l'"intérêt assurable" à la date du contrat.**

En règle générale, la condition juridique pour qu'un produit soit un contrat d'assurance est l'existence d'un « intérêt assurable ». En réalité, l'intérêt assurable est généralement considéré comme une obligation constante avant et pendant la durée du contrat, et surtout au moment du sinistre. Il s'agit d'un élément clé pour la plupart des contrôleurs, et surmonter cela est l'un des plus gros défis dans l'inclusion des produits indiciels au cadre réglementaire des assurances.

Selon le document de l'AICA intitulé « *Issues Palper on Index Based Insurance, Particularly in Inclusive Insurance Markets* », la « principale différence entre l'assurance indicielle et l'assurance à caractère indemnitaire est que l'obligation d'avoir un intérêt assurable n'est pas vérifiée au moment du sinistre. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'intérêt assurable, mais juste qu'il n'est pas vérifié au moment du sinistre »⁹. Cependant, les définitions juridiques varient en fonction des juridictions et peuvent être plus ou moins claires et restrictives. Dans certains cas, les définitions instaurent l'obligation légale d'un « intérêt assurable », mais l'obligation de continuité n'est pas claire. Ces lacunes permettent des interprétations juridiques plus souples et, par conséquent, l'émission d'avis juridiques en faveur de l'inclusion de l'assurance indicielle dans le droit des assurances, basé sur l'intérêt assurable à la date du contrat. Le Costa Rica et le Brésil sont des exemples de pays qui ont adopté une approche basée sur les avis juridiques.

- **L'adoption d'un projet pilote, généralement dans le contexte d'un bac à sable réglementaire, comme exception au droit applicable**

Théoriquement, cela permet de tester l'efficacité d'un produit dans un environnement contrôlé, avant d'apporter des modifications au droit applicable ou d'adopter des réglementations spécifiques. Le Mozambique et le Kenya font partie des pays qui ont choisi cette approche.

Le **tableau 2** présente des exemples des approches réglementaires principales adoptées par les juridictions :

⁹ Issues Paper on Index Based Insurances, particularly in Inclusive Insurance Markets, AICA, juin 2018 (3.2, par. 53)



Juridiction	Approche réglementaire	Statut (décembre 2020)
Argentine	Réglementation spécifique	L'autorisation comprend uniquement les produits avec des couvertures pour les risques liés à l'agriculture et à l'élevage avec des indices météorologiques, dont les conditions contractuelles ont été émises en 2015 par la SSN ¹⁰ , par le biais d'une résolution conjointe avec le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche.
Brésil	Avis juridique	La SUSEP ¹¹ ne voit pas la nécessité de réglementer la question à court terme, estimant que ce besoin sera évalué de manière plus appropriée à travers la progression des opérations des compagnies d'assurance et leur surveillance.
Costa Rica	Avis juridique	Malgré un avis juridique favorable, la SUGESE ¹² a inclus ce sujet dans les directives régissant les exigences d'enregistrement pour l'assurance inclusive, actuellement ouvertes à la consultation publique.
Mozambique	Projet pilote	Il est prévu de réglementer ce segment de marché, mais l'ISSM ¹³ attend les résultats des tests du projet pilote actuellement en cours, afin d'obtenir des données pour l'évaluation.
Puerto Rico	Réglementation spécifique	La réglementation de la micro-assurance indicielle a été promulguée en juillet 2020. Elle vise à soutenir la viabilité de la micro-assurance en tant qu'outil de gestion des risques, afin que la population aux ressources limitées puisse faire face aux pertes financières causées par des événements catastrophiques.
Kenya	Projet pilote avec exemption réglementaire	Bien que la loi sur les assurances fournisse une définition de l'assurance indicielle, aucun cadre juridique clair n'a été promulgué concernant son contrôle, ce qui explique que les produits actuellement vendus sur le marché sont des projets pilotes exemptés de réglementation. L'IRA ¹⁴ a un projet de loi sur la réglementation de l'assurance indicielle en attente de promulgation.
Ouganda	Réglementation spécifique	L'assurance indicielle est en place depuis trois ans, avec un nouveau règlement approuvé en 2020 ¹⁵ , axé sur la protection des agriculteurs et des familles à faible revenu contre les risques météorologiques et autres catastrophes naturelles.

Tableau 2 : Exemples des principales approches réglementaires

¹⁰ *Superintendencia de Seguros de la Nación*, l'autorité argentine chargée des assurances.

¹¹ *Superintendência de Seguros Privados*, l'autorité brésilienne chargée des assurances.

¹² *Superintendencia General de Seguros*, l'autorité costaricaine chargée des assurances.

¹³ *Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique*, la autoridad de seguros de Mozambique.

¹⁴ L'autorité de réglementation des assurances (IRA) au Kenya.

¹⁵ *Comisión para el Mercado Financiero (CMF)*, l'autorité chilienne chargée des assurances.



Certaines juridictions ont pour projet de réglementer l'assurance indicielle prochainement. C'est le cas de la Bolivie, qui est en train de mettre à jour sa législation des marchés financiers, qui comprend la loi sur les assurances. Cette opportunité permettra d'inclure certains aspects, comme l'assurance indicielle. La CMF¹⁶ indique qu'un projet de loi est en cours de présentation sur ce sujet, car l'assurance indicielle n'est pas autorisée au Chili en raison des contraintes imposées par le Code du commerce, basé sur le principe de compensation.

En Afrique du Sud, l'assurance indicielle n'est pas couverte par la loi sur les assurances¹⁷, mais relève plutôt du cadre des produits dérivés. C'est pourquoi la FSPA¹⁸ envisage actuellement l'enregistrement de l'assurance indicielle dans le bac à sable réglementaire mis en place par la banque centrale sud-africaine. Cela permettra aux contrôleurs de se familiariser avec les risques et les transactions, d'en tirer des enseignements et de réglementer par la suite. Le projet pilote comprend le ministère des finances, le ministère de l'agriculture, la banque centrale sud-africaine, la FSPA et la FSCA¹⁹.

Dans d'autres juridictions où l'assurance indicielle est régulièrement commercialisée, les contrôleurs prévoient d'adopter des mesures qui permettront des ajustements réglementaires, ou de les réglementer de manière plus appropriée. La SFC²⁰ prévoit une étude comparative de l'assurance paramétrique entre 2021 et 2022, afin d'élaborer des recommandations et des propositions d'ajustements réglementaires en Colombie. Au Ghana, où la loi sur les assurances actuelle ne mentionne aucunement l'assurance indicielle, celle-ci sera couverte par la nouvelle loi sur les assurances qui est actuellement en attente de l'approbation du Parlement. L'ACAPS²¹ a également entamé l'amendement du Livre I du Code des assurances (traitant des contrats d'assurance). Les projets en cours incluent la mise en place d'un cadre d'assurance indicielle au Maroc.

3.2 Les autres préoccupations réglementaires et de contrôle

S'il est important d'adopter une approche réglementaire pour que les contrats de transfert de risque soient viables sous l'égide de la législation, les contrôleurs doivent également s'attaquer à d'autres problèmes connexes susceptibles d'affecter l'approvisionnement et le service des produits d'assurance indicielle.

Les résultats de l'enquête montrent que la préoccupation principale des contrôleurs, en matière de réglementation et de contrôle de l'assurance indicielle, est le fait que les données soient insuffisantes ou inadaptées. En effet, 19 des 28 contrôleurs sondés ont rapporté que ce problème était l'un des plus importants (**schéma 3**). La seconde source d'inquiétude pour les

¹⁶ *Comisión para el Mercado Financiero (CMF)*, l'autorité chilienne chargée des assurances.

¹⁷ La loi sur les assurances de 2017.

¹⁸ Financial Sector Prudential Authority, en Afrique du Sud.

¹⁹ Financial Sector Conduct Authority, en Afrique du Sud.

²⁰ *Superintendencia Financiera de Colombia*, l'autorité colombienne chargée des assurances.

²¹ *L'Autorité de Contrôle des Assurances et de la Prévoyance Sociale*, l'autorité marocaine chargée des assurances.



contrôleurs est le fait que la capacité actuarielle et technique soit limitée chez de nombreux assureurs pour concevoir et mettre en place ces produits.

Une autre préoccupation importante est le risque de base défavorable²², qui peut exposer les clients à des sinistres inattendus non-assurés, ce qui nuit aux consommateurs et peut infliger des risques liés à l'exploitation et à la réputation aux assureurs, entraînant un manque de confiance dans l'assurance en général de la part des consommateurs. Ces deux éléments ont été mentionnés comme un sujet de préoccupation par quinze contrôleurs. À cet égard, il est important de noter que, grâce aux progrès spectaculaires réalisés à la fois dans l'accès à des données de meilleure qualité, plus opportunes et plus granulaires, et dans la capacité à les analyser, le risque de base peut être et est réduit.

Vient ensuite le manque de capacité technique ou d'expérience des contrôleurs eux-mêmes (mentionné par quatorze d'entre eux), pour garantir que ce type de produit offre une véritable valeur aux consommateurs.

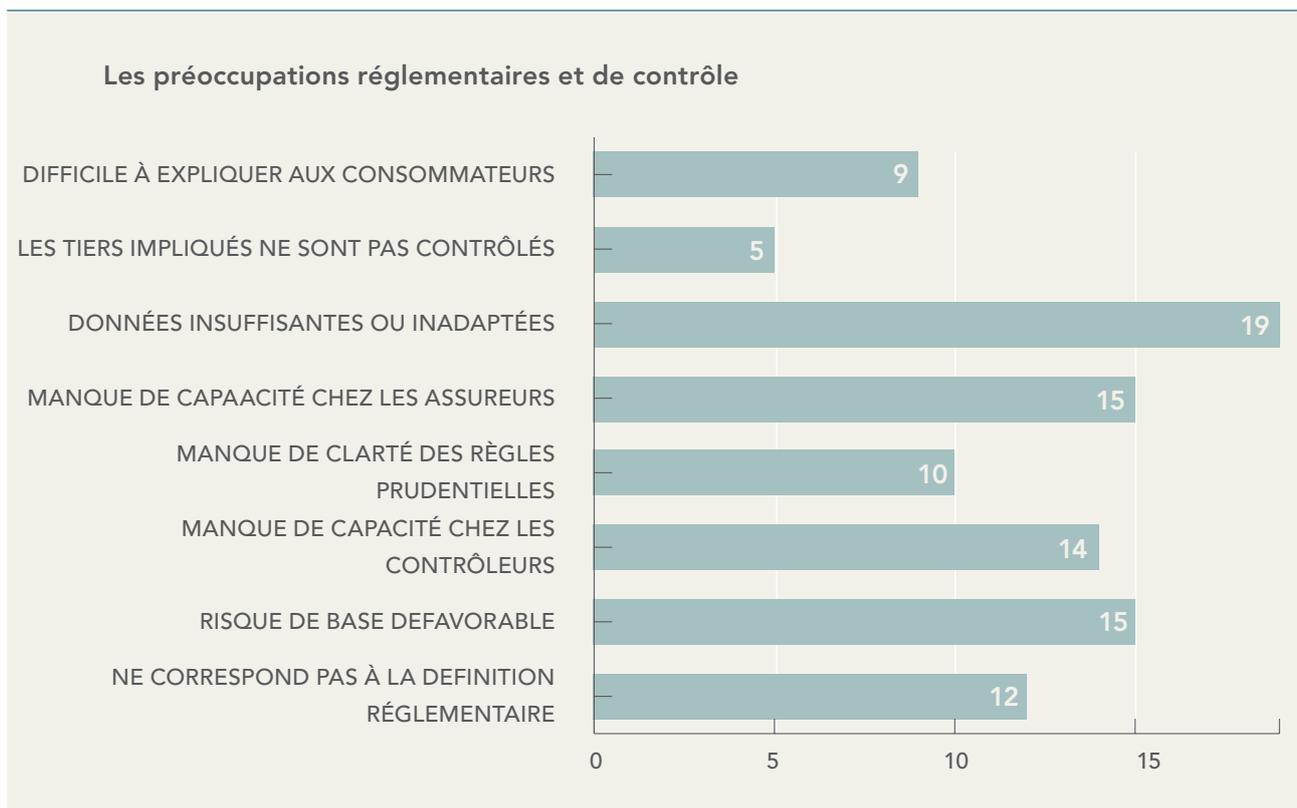


Schéma 3 : Les préoccupations réglementaires et de contrôle concernant les produits d'assurance indicielle (PAI)

Le fait que les contrats de transfert de risque indiciel ne correspondent pas à la définition de l'assurance dans la législation en vigueur est une préoccupation importante pour douze contrôleurs. Comme établi dans la partie 3.1, il s'agit d'une question essentielle pour ces contrôleurs, qui s'appuient sur des dispositions réglementaires favorables pour autoriser, encourager et mettre en œuvre des programmes d'assurance indicielle dans leurs juridictions.

²² Le risque de base est le risque que le paiement effectué au titulaire de la police soit différent de la perte réelle, et le risque de base défavorable a lieu lorsque le titulaire de la police ne reçoit aucun paiement.



Pour dix contrôleurs, le manque de clarté des règles prudentielles applicables aux assureurs offrant ces produits est un sujet de préoccupation. Neuf contrôleurs accordent une importance significative au fait que les produits complexes sont difficiles à expliquer aux consommateurs.

Enfin, et tout aussi important, il s'agit du dernier sujet de la liste des préoccupations, mentionné par cinq contrôleurs : les tiers impliqués dans la conception et la mise en œuvre des produits d'assurance indicielle ne sont pas contrôlés la plupart du temps.

3.3. Les produits : caractéristiques et portée

3.3.1 Les contrôleurs

Selon les contrôleurs ayant participé à l'enquête, environ 53 produits sont commercialisés dans les seize juridictions où l'assurance indicielle est autorisée ou n'est pas interdite, et quatre d'entre eux sont en cours d'approbation²³. Ces produits sont proposés par 74 assureurs (schéma 4).

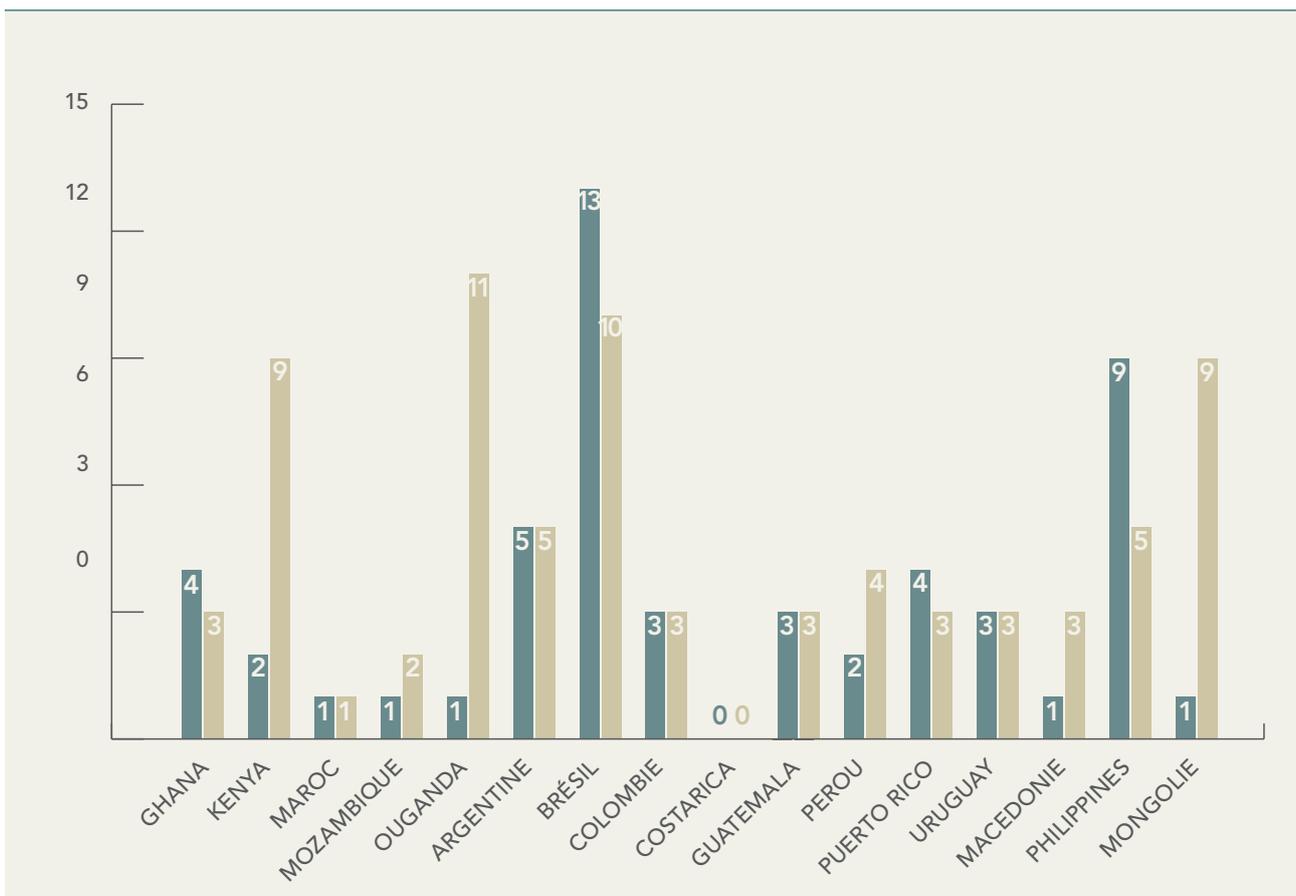


Schéma 4 : Les produits d'assurance indicielle et les assureurs qui les commercialisent, par juridiction

²³ Puerto Rico a promulgué la réglementation sur la micro-assurance indicielle en juillet 2020 et, en décembre 2020, quatre produits étaient en cours d'examen par le commissaire. Au Costa Rica, bien que l'offre d'assurance indicielle ait déjà été autorisée par un avis juridique, aucun produit n'avait été soumis à la SUGESE jusqu'au moment de cette enquête.



Comme certains des programmes d'assurance indicielle mis en œuvre dans ces juridictions sont structurés sous forme de consortiums, avec un seul produit standard pour tous les assureurs, il y a plus d'assureurs que de produits. On retrouve cette situation au Ghana²⁴, au Kenya, en Mongolie et au Mozambique.

La plupart des produits indiciels disponibles dans les juridictions interrogées offrent une couverture des risques météorologiques au niveau micro, qui affectent principalement les secteurs de l'agriculture et de l'élevage, notamment ceux auxquels sont confrontés les petits exploitants, tels que la sécheresse, les précipitations excessives et les inondations. Par rapport aux résultats de l'enquête menée par A2ii en 2018, une gamme de produits beaucoup plus large peut être identifiée, avec de nouveaux indices et/ou plus complexes et/ou plus spécifiques, tels que la variation du rayonnement solaire, la variation de la télédétection et la variation des indices agrométéorologiques²⁵. On observe également une augmentation du nombre de produits couvrant les risques d'actifs découlant d'événements²⁶ météorologiques et non météorologiques (tels que les tremblements de terre), ou même conçus pour des clients plus sophistiqués, tels que les pertes nettes d'une centrale hydroélectrique causées par la sécheresse²⁷ (Colombie). Il est intéressant de noter que, jusqu'à très récemment, la protection contre ce type de risque n'existait que sur les marchés dérivés. Il convient également de remarquer la couverture biologique²⁸ axée sur l'agriculture (au Ghana et en Macédoine) et les incendies (au Brésil et au Ghana) visant à la fois l'agriculture et les propriétés. Dans l'enquête de 2020, il est également possible d'observer un plus grand nombre de produits d'assurance basés sur des indices de « pertes globales » ou de « rendement de surface »²⁹, comme l'ont signalé au moins six contrôleurs.

Presque tous ces produits sont réassurés. En effet, onze contrôleurs ont indiqué que les produits indiciels vendus dans leurs juridictions sont réassurés sur le marché³⁰ international de la réassurance. La Mongolie a son propre réassureur public : la Mongolian National Reinsurance Company.

Si les canaux de distribution traditionnels prédominent dans ces juridictions, d'autres canaux alternatifs sont également utilisés. Au Mozambique, les agrégateurs (comme les acheteurs de coton et les associations d'agriculteurs) offrent une assurance à leurs clients. L'assurance indicielle est souscrite par les agriculteurs conjointement avec les prêts bancaires, ce qui sous-tend ces transactions financières en Ouganda. Aux Philippines, en plus des canaux traditionnels, les produits peuvent être achetés dans des magasins de détail et sur des plateformes Internet.

²⁴ Au Ghana, l'assurance indicielle est fournie par un regroupement de compagnies d'assurance : le Ghana Agricultural Insurance Pool (GAIP). Ainsi, tous les assureurs souhaitant souscrire une assurance agricole sont dirigés vers le groupement.

²⁵ Ces produits ont été rapportés par SUSEP, l'autorité de contrôle brésilienne.

²⁶ Rapportés par les autorités de contrôle du Brésil, de la Colombie, de Puerto Rico et des Philippines.

²⁷ Rapporté par SFC, Colombie.

²⁸ Comme les parasites et les maladies.

²⁹ Selon le document de l'AICA intitulé « Issues Paper on Index Based Insurances, Particularly in Inclusive Insurance Markets », la perte globale ou l'assurance basée sur le rendement ou la zone géographique est un type d'assurance agricole basée sur un indice où « l'indice est calculé comme une statistique à partir de l'expérience réelle dans la zone géographique, par exemple le rendement des cultures ou la mortalité du bétail, pour une « zone » ou un « agrégat » particulier. Le terme « rendement de surface » peut être utilisé lorsque les cultures sont le produit assuré. Les produits fournissent une couverture pour ceux qui se trouvent dans la « zone » et sont un témoin des pertes en moyenne dans la zone. La perte qui peut être subie par un individu est généralement différente de la « moyenne » globale. Les paiements peuvent alors être effectués sur la base des pertes qui se sont produites dans la « zone » plutôt que « ferme par ferme ».

³⁰ Trois contrôleurs ont indiqué qu'ils ne disposaient pas de ces informations.



3.3.2 Le secteur

Les réponses des représentants du secteur opérant dans les pays émergents et les pays en développement sont en accord avec les informations fournies par les contrôleurs de ces régions. Cependant, ils fournissent des informations intéressantes sur les innovations de produits.

En Asie, par exemple, Asuransi Central Asia (ACA) offre deux types de couvertures de micro-assurance indicielle au niveau micro pour les petits exploitants agricoles en Indonésie : 1) la micro-assurance santé, qui utilise le nombre de plaquettes (cellules sanguines) comme indice, est commercialisée directement ou par le biais du e-commerce et couvre actuellement environ 10 000 personnes, 2) la micro-assurance agricole, qui utilise le volume des précipitations pour l'agriculture comme indice, est liée à des prêts et a été commercialisée par des banques rurales, couvrant environ 100 agriculteurs.

En Afrique, bien que la plupart des produits vendus au niveau micro par les personnes interrogées sont principalement destinés aux agriculteurs, des produits ciblant les PME ont également été rapportés ; au niveau méso, ils visent le secteur agroalimentaire, les banques et les IMF. Le risque principal couvert par les produits commercialisés dans la région est la sécheresse, mais de nombreux produits offrent également une couverture contre les précipitations excessives et/ou les inondations, ainsi que des produits de type « rendement de surface ». En Tanzanie, Women's World Banking (WWB) met en œuvre un projet pour les petits exploitants agricoles, dont le produit offre la couverture des coûts des intrants pour la germination et le cycle complet de la culture. Les ventes de cette assurance sont liées aux achats de semences, distribuées par des agrégateurs tels que One Acre Fund et SeedCo. Ce programme a permis de couvrir environ 30 000 personnes à la fin de l'année 2018.

D'autres personnes sondées (comme Risk Shield) ont également fait état de modèles commerciaux dans lesquels les produits sont commercialisés de façon incorporée (liée aux intrants et distribuée par des négociants en produits agricoles) ou par le biais de ventes liées impliquant d'autres services financiers fournis par des banques et des IMF, couvrant plus d'un million de personnes en Zambie, et des dizaines de milliers dans d'autres pays. Au Mozambique, le canal de distribution utilisé pour le produit de *Hollard Seguros est l'Empresa de Fomento Agrícola*, une agence nationale de développement agricole créée il y a trois ans avec l'appui du Projecto Sustenta, un projet du ministère de l'agriculture dans lequel l'ISSM joue un rôle actif. En Éthiopie et à Madagascar³¹, un exemple d'assurance volontaire est vendu par le biais d'une police collective, dont les canaux de distribution sont les associations et coopératives d'agriculteurs, ainsi que les sociétés coopératives d'épargne et de crédit (SACCO)³².

En Amérique latine, la Microinsurance Catastrophe Risk Organisation (MiCRO) est impliquée dans des programmes pour fournir une assurance indicielle aux agriculteurs au niveau micro, ainsi qu'aux MPME, aux familles à faible revenu et à d'autres segments vulnérables et mal desservis de la population, offrant une couverture contre les tremblements de terre, les sécheresses et les précipitations excessives. Les canaux de distribution utilisés sont les banques, les IMF et les coopératives. Les produits d'assurance sont généralement groupés et/ou liés à d'autres services financiers. Fin 2019, on comptait quelque 8000 personnes couvertes au

³¹ Rapporté par Clémence Tatin-Jalerin, consultante indépendante en assurance inclusive.

³² SACCO : Sociétés coopératives d'épargne et de crédit.



Guatemala, 10 000 au Salvador, et 2 000 en Colombie³³. Au Paraguay, l'Aseguradora Tajy est engagée dans la mise en place d'une micro assurance agricole pour les petits exploitants. Le modèle conçu et mis en œuvre est une assurance indicielle qui utilise l'indice de sécheresse (Drought Severity Index, ISSE³⁴), un indice météorologique pour les plantations de sésame (**Encadré 1**).

Contrairement aux informations précédentes, les personnes interrogées dans les économies plus développées ont fait état de produits destinés à une clientèle plus sophistiquée, ce qui indique de nouveaux segments potentiels pour l'assurance indicielle. Par exemple, il existe des produits offrant une couverture contre les risques de dommages pour les cargaisons sensibles à la température, ciblant les expéditeurs et les destinataires, et/ou les entreprises de transport et de logistique. D'autres produits comprennent des assurances offrant une couverture contre le vent et les inondations, dont les marchés cibles sont les PME et les grandes entreprises, vendues par des courtiers traditionnels.

Un produit accrocheur (qui était auparavant une protection souscrite par de grandes entreprises au moyen d'outils financiers tels que les dérivés climatiques) offre une couverture contre les risques de construction liés aux retards dus aux précipitations. Proposer ce produit en tant qu'assurance pourrait indiquer un changement de direction majeur pour le secteur des assurances.

ENCADRE 1

LA MICRO-ASSURANCE AGRICOLE PARAMÉTRIQUE AU PARAGUAY

Aseguradora Tajy Propiedad Cooperativa S. A. est le premier assureur détenu par une coopérative au Paraguay et vise à fournir une protection d'assurance aux coopératives. Fondée en 1997, elle fournit à ce jour des services d'assurance à plus de 500 000 assurés.

Au cours des trois dernières années, en collaboration avec la BID/MIF et USAID, Tajy a participé à un projet de conception, de développement et de mise en œuvre d'un outil financier d'atténuation des risques climatiques à la disposition des petits producteurs de sésame : la micro-assurance agricole paramétrique.

Cette assurance fournit une couverture contre la sécheresse, basée sur l'indice de sécheresse (Drought Severity Index, ISSE) qui est établi à partir de données agro climatiques (provenant des stations agro météorologiques, d'images satellites et de données du sol) et qui représente la résilience des plantations de sésame par rapport à un événement climatique prédéterminé.

Le produit est proposé dans tout le pays, initialement au niveau micro, avec pour marchés cibles les agriculteurs et les PME. Les canaux de distribution utilisés sont les orga-

³³ En Colombie, le lancement de produit a eu lieu en octobre 2019.

³⁴ En espagnol : Índice de Severidad de Sequía.



nisations de producteurs et les coopératives, qui participent à des campagnes d'éducation et de formation, afin que les agriculteurs comprennent le fonctionnement de l'assurance paramétrique. À moyen terme, il est prévu de vendre également cette assurance via la Banque d'État, qui s'occupe des petites et moyennes propriétés agricoles.

Actuellement, cette assurance paramétrique est commercialisée de manière indépendante, mais l'idée est de la relier aux lignes de crédit comme garantie de retour sur investissement.

Bien qu'aucune institution gouvernementale n'ait été impliquée dans sa conception et sa mise en œuvre, des réunions ont été organisées avec le ministère de l'agriculture et de l'élevage, le Crédit d'habilitation agricole (CAH), la Banque nationale de développement et la Direction nationale de l'aéronautique civile (DINAC), pour promouvoir et expliquer le produit. La surintendance des assurances a participé à la phase d'approbation du produit. Plus précisément, les responsables du programme n'ont pas rencontré d'obstacles réglementaires lors du développement et la mise en œuvre de l'assurance paramétrique, à l'exception de quelques doutes et observations sur sa portée, qui ont été clarifiés au cours des réunions.

Résultats de la mise en œuvre en 2020 : 25 stations météorologiques installées, des accords de coopération avec des institutions publiques et privées, la formation de 2042 agriculteurs issus de 80 organisations, et la souscription de 208 agriculteurs à des polices d'assurance, issus de onze organisations.

3.4. Les facilitateurs et les obstacles à la mise en place d'une assurance indicielle

La plupart des personnes du secteur interrogées ont indiqué que les contrôleurs sont disposés à coopérer avec les fournisseurs en apportant des solutions pour proposer l'assurance indicielle. Ceci est particulièrement notable sur les marchés émergents et dans les pays en développement, où les contrôleurs sont très ouverts à l'innovation et aux produits favorisant l'inclusion financière, tels que ceux conçus pour les segments à faibles revenus ou liés à l'agriculture, aux catastrophes naturelles et aux risques météorologiques, ainsi qu'à la santé publique, notamment après l'apparition de la pandémie de la COVID-19. Ils ont souligné l'importance de discussions préalables avec les autorités de contrôle afin de garantir des explications adéquates sur la nature compensatoire du produit basé sur « l'intérêt assurable » au moment de la conclusion du contrat.

Parmi les facteurs facilitant la fourniture d'une assurance indicielle, de nombreuses personnes interrogées ont souligné l'importance de la mise en place de bacs à sable réglementaires ou de centres d'innovation. Ceux-ci ont déjà adopté dans certaines juridictions, permettant aux produits d'être lancés dans un environnement contrôlé. Parmi les exemples de réussite mentionnés, citons l'IRA, qui a mis en place un centre d'innovation pour encourager le développement des InsurTechs au Kenya. L'IRA a reconnu le besoin de solutions résistantes aux intempéries, car l'agriculture représente environ 26 % du produit intérieur brut (PIB) du Kenya. En plus de son



centre d'innovation, l'IRA propose des cours de renforcement des capacités aux acteurs impliqués (expertise technique par le biais de formations et de développement de techniques), une clarification de la réglementation grâce à des documents politiques, et un soutien important par le biais de partenariats.

Comme pour les pôles d'innovation, des assureurs des pays les plus développés ont suggéré la création d'une structure chargée d'évaluer les avantages potentiels et les résultats attendus des produits innovants. Cela permettrait une collaboration entre les contrôleurs et l'industrie, en identifiant les résultats indésirables ou les effets négatifs potentiels. Par ailleurs, une fenêtre d'opportunité limitée permettrait aux assureurs de prendre des mesures correctives avant et après la mise en œuvre du produit, à condition que ces mesures soient liées à des résultats négatifs involontaires, plutôt qu'à un aspect du produit qui va à l'encontre des principes du système réglementaire existant.

Les personnes du secteur interrogées estiment également qu'il est important que la réglementation soit suffisamment souple pour stimuler le développement et le lancement de nouveaux produits. Il peut s'agir d'exigences en matière de licence ou même d'une législation fiscale spéciale. Certaines d'entre elles ont également suggéré l'approbation de canaux de distribution avec des exigences de formation limitées, voire sans exigences formelles.

Les obstacles réglementaires ou de contrôle mentionnés comprennent l'absence de réglementation de l'assurance indicielle, voire l'interdiction de ces produits, souvent en raison d'une législation obsolète en place dans de nombreuses juridictions. Dans ce contexte, certains sondés ont également fait état d'un manque de compréhension des produits d'assurance indicielle et de leurs différentes nuances par les régulateurs et les contrôleurs, soulignant l'importance qu'ils jouent un rôle plus actif en tant que facilitateurs. Pour ce faire, ils suggèrent que de larges discussions soient organisées entre les différentes parties prenantes, afin d'établir un engagement au préalable garantissant que les réglementations actuelles soient interprétées favorablement, en tenant compte des développements technologiques qui sont essentiels pour tirer parti de ce type d'initiative. Le manque de données est un autre défi auquel sont confrontés les fournisseurs. Il a été suggéré d'effectuer un recensement agricole, ce qui permettrait de moderniser le processus de développement de nouveaux produits.

Pour les assureurs opérant aux États-Unis, l'un des principaux obstacles pour les produits nécessitant un contrôle des dépôts de taux et des formulaires vient de l'obligation de se conformer à des exigences différentes dans chacun des cinquante États américains. Ils ont également suggéré l'introduction d'une pondération réglementaire des rendements en matière de traitement des sinistres. Cela pourrait conduire à un règlement plus rapide pour les assurés, et à une baisse des coûts d'assurance, en raison des impacts positifs sur les réserves des compagnies d'assurance (ALAE)³⁵.

³⁵ ALAE est l'acronyme anglais de "Allocated Loss Adjustment Expenses" (en français : frais de gestion des sinistres alloués), qui sont attribués au traitement d'une réclamation spécifique. Les ALAE font partie des réserves de dépenses d'un assureur.



3.5 Le soutien des agences techniques et de développement

La participation d'agences techniques et de développement a été un facteur clé pour le développement de l'assurance indicielle dans de nombreuses juridictions. En plus de l'appui technique, les agences de développement ont réussi à faire avancer les programmes et les initiatives, en rassemblant les nombreuses parties prenantes dans des discussions et des projets.

Les contrôleurs et les représentants de l'industrie interrogés ont fourni plusieurs exemples de programmes établis avec succès soutenus par des agences (**Tableau 3**) :

Mongolie	Le programme d'assurance-bétail indicielle (IBLIP) de la Mongolie, qui a débuté en 2006, a été mis en œuvre grâce à l'accord entre le gouvernement mongol et la Banque mondiale. (Encadré 2)
Kenya	Le projet d'assurance-bétail et le projet d'assurance-récolte du Kenya ³⁶ ont été mis en œuvre avec l'aide de la Banque mondiale et de l'Institut international de recherche sur le bétail (ILRI). Ces produits d'assurance sont basés sur des indicateurs pilotes, où le gouvernement subventionne les primes pour les agriculteurs et les agences fournissent un soutien technique.
Madagascar et Éthiopie	Les programmes d'assurance indicielle ont été soutenus par la GIZ ³⁷ , le FIDA ³⁸ , l'IIF ³⁹ et la KfW ⁴⁰ . Les contrôleurs ont été engagés dans ces projets avant même l'élaboration du projet pilote. A Madagascar, le ministère de l'agriculture a été impliqué.
Afrique du Sud	L'un des projets pilotes dont la mise en œuvre est prévue est partiellement financé par la banque de développement KfW.
Ghana	La GIZ soutient la mise en place du GAIP avec son projet « Produits d'assurance innovants pour l'adaptation au changement climatique » (IIPACC) financé par le ministère allemand de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire (BMU) ⁴¹ .
Guatemala, Salvador et Colombie	Les coûts d'entrée de MiCRO sur les marchés d'Amérique latine ont été soutenus de manière significative par des entités et organisations internationales intéressées par le renforcement de la résilience de la population cible, notamment la BID ⁴² , la DDC ⁴³ , MercyCorps et InsuResilience. L'implication des institutions gouvernementales dans les projets de mise en œuvre de ces produits varie selon les pays, avec un faible engagement des institutions gouvernementales locales. Cependant, les autorités de contrôle sont impliquées depuis le début du processus.

³⁶ Le projet d'assurance-bétail et le projet d'assurance-récolte du Kenya.

³⁷ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agence allemande de coopération internationale)

³⁸ Fonds international pour le développement agricole

³⁹ Le programme Impact Insurance

⁴⁰ Kreditanstalt für Wiederaufbau/Banque allemande de développement

⁴¹ Ministère allemand de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire

⁴² Banque interaméricaine de développement

⁴³ Direction du développement et de la coopération (Suisse)



Pérou	Les deux produits actuellement en place ont été développés avec le soutien de la GIZ.
Paraguay	Le produit d'Aseguradora Tajy est soutenu par la BID par le biais du Fonds d'investissement multilatéral et AUSTRALIAN AID (AusAID) ⁴⁴ .
Macédoine et Serbie	Pour résoudre le problème de la faible pénétration de l'assurance contre les catastrophes et les intempéries en Europe du Sud-Est, la Banque mondiale a lancé un programme de réassurance contre les catastrophes et les risques climatiques appelé le Fonds d'assurance contre les risques de catastrophes en Europe du Sud-Est (South-eastern Europe Catastrophe Risk Insurance Facility, SEEC CRIF). La principale raison d'être de cette initiative est de promouvoir le développement de marchés locaux d'assurance contre les catastrophes et les risques climatiques qui permettront aux entreprises et aux populations locales d'acheter des produits d'assurance contre ces risques abordables qu'ils ne pourraient pas trouver sur les marchés commerciaux locaux. Ce programme est développé dans le cadre de ce projet pour la Macédoine et la Serbie.

Tableau 3 : Exemples de programmes réussis soutenus par des agences

Cependant, il est important d'être conscient des conséquences d'éventuelles défaillances et/ou interruptions de ces programmes, telles que la suspension ou le retard dans l'octroi des subventions, qui peuvent générer des complications, avec souvent de graves répercussions pour leurs bénéficiaires et le marché. Par exemple, l'une des personnes interrogées a fait état d'une situation impliquant le paiement tardif de primes subventionnées par l'organisme donateur, ce qui a entraîné le non-paiement d'indemnités aux bénéficiaires d'un programme d'assurance en Tanzanie.

ENCADRE 2

LE CAS MONGOL

La Mongolie a une longue tradition d'élevage de bovins sur son vaste territoire. Les statistiques montrent qu'en 2019, 233 317 familles possédaient du bétail, tandis que les éleveurs représentent 18 % de la main-d'œuvre totale du pays. Un total de 71 millions de bêtes ont été rapportées, dont 472 379 chameaux, 4 214 818 chevaux, 4 753 192 bovins, 32 267 265 moutons, et 29 261 661 chèvres.

Le programme d'assurance-bétail indicielle (IBLIP) a démarré en 2006 et a été mis en œuvre dans trois provinces (*aimags*) conformément à l'accord entre le gouvernement mongol et la Banque mondiale. En 2012, ce programme s'est élargi et peut actuellement atteindre les éleveurs dans les 21 *aimags* de Mongolie. L'assurance indicielle pour la mortalité du bétail a aidé les éleveurs à renforcer leur résilience face aux risques climatiques, tels que les conditions extrêmes connues sous le nom de « dzuds » et le risque de pertes massives de bétail dues à des tempêtes de neige extrêmes. Les programmes d'assurance indicielle visent à verser des indemnités sur la base de critères

⁴⁴ Agence australienne pour le développement international



agrégés, tels que les pertes de bétail sur une zone géographique plutôt que les pertes matérielles.

En 2014, le gouvernement mongol a approuvé la loi sur l'assurance-bétail indicielle en vertu de laquelle la *Mongolian National Reinsurance Company* (Compagnie nationale de réassurance de Mongolie) a été créée pour développer le système de réassurance agricole, entièrement détenue par le secteur public.

En 2015, la *Mongolian National Reinsurance Company* a procédé aux premières ventes de polices d'assurance-bétail indicielle dans 21 aimags, par l'intermédiaire de 1 805 agents d'assurance des six compagnies d'assurance qui coopéraient à l'époque, à savoir : Mongol Daatgal LC., Tenger Daatgal LLC., Bodi Daatgal LC., Practical Daatgal LLC., Monre Daatgal LLC. et Mig Daatgal LLC. En outre, deux banques commerciales (la « Khaan Bank » et la « State Bank of Mongolia ») ont accordé les crédits escomptés de 355 722 dollars américains aux familles d'éleveurs assurées en 2015.

En 2019, la *Mongolian National Reinsurance Company* a coopéré avec neuf compagnies d'assurance, à savoir Mongol Daatgal LC., Mongol Daatgal LC., Daatgal LC, Practical Daatgal LLC, Monre Daatgal LLC, Mig Daatgal LLC, Ard Daatgal LC, Nomin Daatgal LLC et Khaan Daatgal LLC. Au total, 1,6 milliards de MNT⁴⁵ de primes d'assurance ont été perçues par ces assureurs, soit l'équivalent de 1359 804 dollars américains.

3.6. La capacité de contrôle

Parmi les contrôleurs interrogés, douze ont déclaré ne pas disposer des ressources et de la formation nécessaires pour contrôler correctement l'assurance indicielle, tandis que onze superviseurs ont déclaré qu'ils étaient qualifiés pour le faire, et cinq n'ont pas répondu. Cependant, même parmi ceux qui estiment avoir les ressources techniques, il existe une forte demande de renforcement des capacités sur cette question.

Le contrôle de l'assurance indicielle varie selon chaque juridiction. Dans certaines d'entre elles, comme au Pérou, les produits d'assurance indicielle sont contrôlés selon les mêmes procédures et règles prudentielles que les autres produits d'assurance non-indicelle. Au Ghana, la loi sur les assurances exige que tous les assureurs demandent l'approbation des autorités de contrôle avant de commencer à vendre un produit. Toutefois, la NIC⁴⁶ analyse fréquemment et en détail les demandes d'enregistrement, afin de s'assurer que le client y trouve son compte et de garantir au moins que les produits sont simples et directs. Des analyses et des contrôles annuels et statutaires sont également mis en place afin de suivre leur performance et leur rentabilité. Au Maroc, l'ACAPS considère qu'elle dispose des ressources nécessaires, avec une expérience significative dans le contrôle des produits d'assurance et une expertise à la fois juridique et technique, particulièrement en actuariat.

⁴⁵ Tugrik mongol

⁴⁶ Commission nationale des assurances, au Ghana.



Bien qu'ils aient acquis suffisamment d'expérience pour être raisonnablement qualifiés pour contrôler ces types de produits, certains contrôleurs – comme l'ISSM au Mozambique – estiment qu'une formation continue est nécessaire. Même si l'IRAU⁴⁷ a certainement acquis une longue expérience en Ouganda avec des réglementations assez larges en la matière, la structure reste ouverte à la formation et à une meilleure compréhension de l'utilisation de l'assurance indicielle.

En raison de la nature innovante de l'assurance indicielle, le Commissaire aux assurances de Puerto Rico s'est tourné vers des ressources externes pour obtenir l'expertise nécessaire pour aider avec les aspects techniques de la réglementation et de l'évaluation des produits. À long terme, le contrôleur estime que des ressources doivent être identifiées afin de former ses employés en la matière, assurant ainsi une surveillance continue et appropriée de ce type d'assurance.

Dans certaines juridictions, le contrôle de l'assurance indicielle est délégué à d'autres entités, généralement liées au ministère de l'agriculture, comme c'est le cas en Argentine et en Uruguay⁴⁸.

Sur les marchés où il y a une demande de la part de l'industrie de reconnaître les contrats de transfert de risques indiciaires dans le cadre réglementaire de l'assurance, de nombreux contrôleurs reconnaissent la nécessité de se préparer pour faire face à de nouveaux défis. En Bolivie, l'APS⁴⁹ espère favoriser le développement et renforcer les compétences techniques de son personnel. Au Costa Rica, la SUGESE estime qu'une formation est nécessaire pour les personnes chargées d'examiner l'enregistrement des produits, car leur conception et leur fonctionnement diffèrent de l'assurance traditionnelle, tant dans l'examen de la documentation contractuelle que dans la conception du produit. De plus, se former peut être nécessaire pour les personnes chargées de contrôler les comportements du marché, car le processus de règlement diffère de l'assurance traditionnelle. Pour le contrôle des produits, une meilleure compréhension de la modélisation est nécessaire, pour définir si les paiements et les montants sont fondés ou non, sur la base de l'activation présumée de l'indice convenu.

En Afrique du Sud, la FSCA attend des contrôleurs qu'ils se familiarisent avec les risques inhérents à l'assurance indicielle et qu'ils connaissent les points à surveiller, après la mise en œuvre de programmes d'assurance indicielle dans le cadre du bac à sable réglementaire. Pour la FSPA, le personnel qui contrôle a besoin d'une formation beaucoup plus poussée sur le fonctionnement de ces produits, car ils peuvent être beaucoup plus complexes. Par exemple, le risque de base est un nouveau type de risque introduit par ces produits qui n'était pas historiquement inclus dans les évaluations de contrôle des risques. Il sera donc nécessaire d'acquérir de l'expérience au fil du temps.

Au Vanuatu, la RBV⁵⁰ croit fermement à la demande de ce type de produit dans le pays. Pour que le marché se développe, un soutien technique sera nécessaire, notamment pour faire une étude de la demande, des changements réglementaires (pour inclure les produits d'assurance

⁴⁷ L'autorité de réglementation des assurances (IRA) en Ouganda.

⁴⁸ Le contrôle est délégué à l'*Oficina de Riesgo Agropecuario y Seguro (ORA)/Ministerio De Agricultura Ganadería y Pesca*

⁴⁹ *Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros*, l'autorité de contrôle bolivienne.

⁵⁰ La banque centrale de Vanuatu.



indicielle), la conception des produits, la formation des contrôleurs et le développement de bases de données, entre autres aspects qui sont insuffisants aujourd'hui. Selon le contrôleur, il suffit de commencer quelque part.

Dans plusieurs juridictions des Caraïbes – où l'on note un intérêt croissant pour cette question en raison des risques climatiques constants auxquels cette région est confrontée – les contrôleurs ont souligné la nécessité de renforcer les capacités et, dans certains cas, de développer des politiques spécifiques pour les produits d'assurance indicielle.



4. CONCLUSIONS

L'enquête A2ii réalisée au cours du second semestre 2020, destinée aux contrôleurs et aux représentants du secteur, reflète un développement significatif de l'assurance indicielle qui dépasse actuellement son objectif initial, centré sur les risques liés à l'agriculture et à l'élevage pour les petits exploitants agricoles. Si, lors de l'enquête précédente, il était encore nécessaire de prouver sa capacité à fournir une couverture d'assurance, le succès des innombrables programmes et produits mis en place – avec des indices innovants, plus précis, et des modèles commerciaux utilisant des canaux de distribution mieux adaptés aux réalités de chaque juridiction, même pour des publics plus sophistiqués - montre que ce type d'assurance peut donner de bons résultats, surtout lorsqu'il est encadré par un cadre de contrôle adapté.

Dans les marchés émergents et les économies en développement, les contrôleurs s'intéressent de plus en plus à l'assurance indicielle, et de nombreuses réglementations spécifiques ont été approuvées au cours des cinq dernières années. Dans de nombreuses juridictions, les agences techniques et de développement ont joué un rôle décisif dans le développement de l'assurance indicielle. Toutefois, il convient d'être attentif et prudent pour éviter de faux espoirs, qui provoqueraient un retour en arrière à cause d'un manque de soutien au moment opportun.

Les principales barrières réglementaires pour l'assurance indicielle sont dues à sa similitude avec les dérivés climatiques et à la nature compensatoire de l'assurance. En fonction du cadre réglementaire de chaque juridiction, les contrôleurs ont adopté trois approches de base pour traiter ces questions : 1) une législation/réglementation spécifique, 2) des avis juridiques fondés sur « l'intérêt assurable » à la date de la conclusion du contrat et 3) le projet pilote/le bac à sable réglementaire.

En plus d'une approche réglementaire appropriée pour rendre les produits indiciaires viables dans le cadre réglementaire de l'assurance, les préoccupations en matière de contrôle et de réglementation portent sur : 1) l'inadéquation ou l'insuffisance des données sur ce type de produit, 2) le manque de capacités actuarielles et techniques dont disposent les assureurs pour concevoir et mettre en œuvre une assurance indicielle, 3) le risque de base défavorable et 4) le manque d'expérience ou de capacité technique des contrôleurs eux-mêmes. Dans ce domaine, de nombreux contrôleurs déclarent qu'ils ne disposent pas des ressources et de la formation nécessaires pour contrôler correctement l'assurance indicielle. Même parmi ceux qui pensent être dotés de compétences adéquates, il existe une forte demande de renforcement des capacités sur ce sujet, qui doit être prise en compte par tous les acteurs désireux de soutenir le développement de l'assurance indicielle.

Comme indiqué plus haut, bien que ce document n'ait pas pour but d'émettre des recommandations spécifiques, il est attendu que les points soulevés ici aident les contrôleurs et les autres acteurs à trouver des solutions pour pouvoir proposer une assurance indicielle dans leurs propres juridictions.

La vitesse à laquelle l'assurance indicielle évolue (en grande partie grâce à la technologie et à la numérisation), atteignant de nouveaux segments et clients, soulève la nécessité de surveiller en permanence les produits, ainsi que leur valeur et leur impact pour les consommateurs. Les nouveaux produits à venir, avec des indices de plus en plus variés et innovants, continueront certainement à poser de nouveaux défis aux contrôleurs.



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Carpenter, Richard. *Index Insurance: Status and Regulatory Challenges*. A2ii, janvier 2018
<https://a2ii.org/en/knowledge-center/index-insurance-status-and-regulatory-challenges>

AICA. *Issues Paper on Index Based Insurances, particularly in Inclusive Insurance Markets* (juin 2018)
<https://a2ii.org/en/knowledge-center/index-insurance-status-and-regulatory-challenges>

Camargo, Andrea et al. *The role of insurance supervisors in climate risk insurance: Making the vulnerable more resilient to natural disasters*. A2ii, octobre 2019
<https://a2ii.org/en/knowledge-center/climate-riskdisaster-insurance/the-role-of-insurance-supervisors-in-climate-risk-insurance>

A2ii et AICA. *Index Insurance: Status and Regulatory Challenges Consultation Call*. Rapport, 2018
<https://a2ii.org/en/knowledge-center/26th-a2iiiais-consultation-call-on-index-insurance-status-and-regulatory-challenges-25-january-2018>

A2ii et AICA. *Climate risk insurance for the underserved and vulnerable: What is the role of insurance supervisors to foster its responsible development?* Rapport, 2010
<https://a2ii.org/en/knowledge-center/climate-riskdisaster-insurance/climate-risk-insurance-for-the-underserved-and-vulnerable-what-is-the-role-of-insurance-supervisors-to-foster-its-responsible-development-%E2%80%93-a2iiiais-consultation-call>

Mahul, Olivier et J. Stutley, Charles. *Government Support to Agricultural Insurance, Challenges and Options for Developing Countries*. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement / La Banque mondiale, 2010. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/698091468163160913/pdf/538810PUB0Gove101Official0U-se0Only1.pdf>

En partenariat avec :



Avec le soutien :



Présenté par :



Initiative Accès à l'assurance
Hébergée par le Projet Financial Systems
Financial Systems Approaches to Insurance
Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5
65760 Eschborn, Allemagne

Téléphone : +49 61 96 79–7511

Fax : +49 61 96 79–80 7511

E-mail : secretariat@a2ii.org

Site web : www.a2ii.org

 [a2ii_org](https://twitter.com/a2ii_org)

Promouvoir l'accès pour tous à une assurance responsable et inclusive.