

Des défis de la mise à l'échelle de l'assurance comme stratégie de résilience aux catastrophes pour les petits paysans

9^e forum consultatif sur la supervision de l'assurance inclusive pour les spécialistes et les autorités de surveillance de l'assurance

Mardi, 14 mars 2017 ; Administration monétaire de Singapour

L'assurance agricole pour les petits paysans concourt à plusieurs objectifs politiques.

Elle aide les petits agriculteurs à accéder aux services financiers, augmente la productivité et les revenus et contribue ainsi à la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité. Elle contribue aussi à rehausser la sécurité alimentaire et la résilience des gouvernements face aux périls naturels et aux changements climatiques, ces derniers amplifiant les dangers tels que les tempêtes tropicales, la sécheresse, les inondations et les feux de brousse. Ce rôle prend toute son importance dans ces pays où l'agriculture est un moteur essentiel de l'économie et où les récoltes et le bétail sont grandement exposés aux catastrophes naturelles. L'assurance agricole permet une meilleure gestion des deniers publics grâce à un allègement des dépenses engagées dans l'aide d'urgence en cas de catastrophe, à une réduction de la volatilité et à un partage de la charge financière avec le secteur.

Les innovations parmi les produits, les approches et les techniques ouvrent de nouvelles possibilités pour la souscription du risque agricole.

Les initiatives relatives à l'assurance indicielle (l'indemnité est versée selon un indice prédéterminé, par exemple, un changement du niveau de précipitations, plutôt que selon une évaluation du sinistre) ont contribué à surmonter certains inconvénients de l'assurance-dommages. Une piste consiste à contourner aléa moral, à savoir le cas où le paysan, s'estimant protégé par l'assurance, serait plus imprudent et prendrait plus de risques. Contrairement à l'assurance-dommages, l'assurance indicielle continue d'inciter le fermier à suivre de bonnes pratiques agricoles. L'administration est plus rapide, simplifiée car le processus d'évaluation du sinistre devient inutile. Cependant se pose la question du risque de base, en l'absence de correspondance entre l'indemnisation du sinistre et les pertes effectives de l'assuré. Des avancées technologiques permettent la collecte de données plus précises, qui permettent la conception d'indices qui établissent un lien plus étroit avec la perte effective. Par exemple, SANASA Insurance entend utiliser des stations météorologiques automatisées liées à une base de données en ligne pour accélérer l'indemnisation. L'Inde étudie l'usage de technologies satellitaires et de détection à distance pour compléter les résultats des expériences Crop Cutting. Les études se poursuivent aussi sur des produits hybrides qui combinent des éléments indiciels et des traits de l'assurance-dommages, comme cette assurance-dommages couplée à un indice météorologique pour les nuisibles et les maladies.

Principaux défis

La majorité des régimes d'assurance agricole essuient encore les plâtres. Les ratios de pertes élevés ont, à de multiples reprises, motivé la révision de certains régimes nationaux. Nombreux sont les régimes confrontés à des défis opérationnels, tels que le versement tardif des indemnités. Plusieurs raisons expliquent ces difficultés :

- **Besoin de coordination avec les intervenants au plus haut niveau, au-delà des intérêts divergents.** Un régime national est susceptible d'impliquer le Ministère des Finances, le Ministère de l'Agriculture, les agences de gestion des catastrophes, les services météorologiques, l'autorité de surveillance des compagnies d'assurance et les associations sectorielles. Tous ces acteurs

« Nous savons que l'agriculture est une activité à risque. Les paysans le vivent au jour le jour. Etre un petit fermier présente encore plus de risques. »

Craig Thorburn, *Banque mondiale*

« Personnalisez vos produits pour qu'ils répondent aux besoins des fermiers ! »

Karthikeyan Muniappan, *Fondation DHAN, Inde*

« Pour les produits indiciels, le risque de base est un vrai défi. Il doit être minutieusement géré via la conception du produit, l'analyse des données, la tarification et la sensibilisation quant à l'objet précisément couvert, ou pas. »

Agrotosh Mookerjee, *Risk Shield Consultants*

« En élaborant des produits indiciels, réfléchissez très précisément aux corrélations ! C'est important pour la commercialisation car les paysans peuvent saisir si le produit est lié à leurs pertes, ou pas. »

Ravinda Herath, *SANASA Insurance, Sri Lanka*

peuvent avoir des analyses ou des attentes différentes quant à l'assurance agricole. Par exemple, l'assurance agricole est souvent perçue comme un simple moyen de protéger le bilan d'une banque ou d'une IMF contre une défaillance dans son portefeuille de prêts agricoles.

- **Dépendance envers un vaste réseau d'entités étrangères à l'assurance.** L'admission, la perception des primes et l'indemnisation des sinistres doivent parfois être assurées par des organisations telles que les gouvernements, les ONG, les associations paysannes et les banques agricoles, ce qui suscite des questions quant à la protection des consommateurs et à la conduite du marché. La formation de ces organisations et des paysans via des programmes tels que le programme thaïlandais de formation des formateurs semble cruciale.
- **Compréhension lacunaire de l'assurance par les petits paysans et faible demande pour ces services.** Les agriculteurs continuent souvent de ne pas voir, en l'assurance, un outil d'atténuation du risque. Les fermiers bénéficiant d'une couverture totalement subventionnée ne sont souvent même pas conscients d'être couverts. L'assurance indicielle est plus complexe à comprendre, certains prestataires choisissent de ne pas grouper leurs produits indiciaires pour garantir une souscription faite sur une base volontaire.
- **Coûts opérationnels élevés des régimes.** La réparation et le remplacement de l'infrastructure comme les pluviomètres servant au calcul des indices de précipitations sont coûteux. En outre, la prestation de bout en bout de services d'assurance agricole repose souvent sur de nombreux processus et plusieurs agences, y compris les succursales bancaires, les ONG et les coopératives présentes partout dans le pays.
- **Pour l'assurance indicielle, rareté des données fiables ayant une forte corrélation avec le vécu.** Les données nécessaires sont souvent compilées par des agences gouvernementales à leurs propres fins et ne servent donc pas toujours les besoins de l'assurance. Dans certains pays, les données agricoles peuvent être modelées par des intérêts politiques. Les gouvernements nourrissent aussi souvent des réserves sur le partage des données publiques pour des raisons de sécurité nationale et alimentaire. La technologie apporte une aide significative mais à ses limites; par exemple, les coordonnées GPS ne sont peut-être pas suffisamment précises pour identifier les microclimats et réduire le risque de base à un niveau satisfaisant pour le paysan.

« La clé, c'est d'éduquer les paysans. »

Busaraporn Rattanayod,
*Ministère des Finances,
Thaïlande*

« Les entretiens avec les paysans philippins démontrent que leur première préoccupation est le prix élevé des intrants et les risques météorologiques ne sont pas évoqués malgré les périls naturels fréquents. »

Jimmy Loro, *GIZ-RFPI
Asie*

« Nous encourageons les assureurs à expliquer aux fermiers la question du risque de base et nous exigeons des assureurs un rapport actuariel précisant comment le concept du produit est calqué sur la réduction du risque de base avant le lancement sur le marché. »

Joseph Owuor,
*Organisme de
réglementation des
assurances, Kenya*

« L'évaluation des performances des essais-pilotes est parfois perçue comme le maillon faible. Cette interprétation se fonde sur des avis et des impressions et les résultats de l'innovation inspirent moins confiance en l'absence de données pour les étayer ! »

Arup Chatterjee,
*Banque asiatique de
Développement*

A l'avenir

La conception et la distribution des produits doivent rester centrées sur les besoins et le vécu des paysans. Les agriculteurs sont exposés à toutes sortes de risques. Les prestataires devraient comprendre le risque ou le maillon de la chaîne de valeur agricole que le produit est supposé couvrir (s'agit-il, par exemple, du risque de production au quotidien ou du risque de catastrophe à grande échelle ; s'agit-il de coûts de production ou du rendement ?). En outre, le vécu peut évoluer très rapidement. Les données relatives aux pertes peuvent faire le grand écart entre la moyenne du district et les chiffres d'un village individuel en raison des aléas climatiques locaux. Le type de cultures et les cycles agricoles peuvent varier selon les conditions géologiques et les régimes climatiques, avec des implications en termes de couverture. Il y a une tendance à se focaliser sur les aspects techniques de la conception des produits en perdant de vue les priorités du client. Par ailleurs, limiter le risque de base sur les produits indiciaires est une nécessité absolue. La fiabilité des

prévisions et donc l'indemnisation des sinistres doivent être améliorées afin de renforcer la satisfaction des clients.

Les autorités de surveillance de l'assurance tâtonnent toujours sur la façon de superviser et de développer l'assurance indicielle conformément aux objectifs de l'assurance inclusive. Alors que les gouvernements, les partenaires internationaux du développement et les compagnies d'assurance cherchent des solutions pour mettre à l'échelle l'assurance indicielle, il est essentiel que les autorités de surveillance prennent clairement position quant à leur approche de l'assurance indicielle. Le Kenya et les Philippines ont publié, l'un, un projet, les autres, une version finale de règlement au sujet de l'assurance agricole ou indicielle mais ailleurs, les aspects fondamentaux de l'articulation de l'assurance indicielle dans la législation et la réglementation existantes demeurent flous. Un nombre insuffisant d'autorités de surveillance disposent d'un cadre clair d'approbation des produits, qui donne les modalités d'évaluation des propositions de produits indicieux; un suivi des performances et une analyse de l'incidence des essais-pilotes font notamment défaut.

Une question-clé est celle du rôle des subventions publiques pour des régimes durables à grande échelle. La tarification de l'assurance agricole tient peut-être la route d'un point de vue actuariel mais les produits restent financièrement inaccessibles, notamment dans les régions à haut risque. Il n'est pas rare que des régimes soient stoppés par manque de subventions. Bien que certains programmes au Sri Lanka aient prouvé leur rentabilité, nombreux sont ceux qui pensent que les subventions sont cruciales, surtout parce que le glissement de la charge des primes vers les paysans pourrait susciter une réaction négative de la part du grand public car l'agriculture reste souvent un sujet politique extrêmement sensible. Toutefois, les subventions évincent les assureurs privés, bridant la concurrence et l'innovation sur les produits. Il vaut la peine d'étudier comment les produits subventionnés et leurs pendants du privé peuvent coexister de façon complémentaire sur le marché. Les produits subventionnés devraient être gérés de façon à rester commercialement pérennes et à traiter les paysans équitablement.

Il est nécessaire de mieux intégrer l'assurance agricole et la réglementation sur les assurances dans les stratégies nationales de gestion du risque de catastrophe. Actuellement, les décideurs politiques peinent à comprendre comment les diverses stratégies de gestion des risques peuvent s'articuler pour faire émerger la configuration la plus efficace de partage des risques entre les niveaux national, régional et local. La base technique pour ce faire existe désormais et les marchés globaux des risques offrent aussi aujourd'hui des taux abordables pour le transfert du risque. Le temps est venu pour les acteurs publics et privés de prendre des mesures coordonnées et de saisir cette opportunité.

Principales leçons et recommandations d'action pour le secteur

- Faire coller autant que possible le produit au vécu et aux besoins des paysans
- L'assurance agricole peut être rentable si les produits sont bien conçus
- Investir dans l'obtention de données de grande qualité pour l'assurance indicielle
- Préserver la simplicité des produits pour les aligner sur le degré de compréhension des paysans

« L'assurance indicielle décolle. Nous avons besoin d'un véritable protocole sur le partage des données pour l'assurance. »

Jimmy Loro, *GIZ-RFPI Asie*

« L'expérience nous dicte qu'une subvention gouvernementale est nécessaire à la viabilité des régimes d'assurance agricole. C'est une obligation publique. »

Dr. Ashish Bhutani, *Ministère de l'Agriculture et de l'Aide sociale aux Agriculteurs, Inde*

« L'objectif ultime est que les clients souscrivent spontanément à une assurance sans qu'elle soit obligatoire ou incluse de facto dans un paquet d'autres prestations. »

Craig Thorburn, *Banque mondiale*

« Les rouages aux niveaux macro, méso et micro doivent s'articuler. Nous avons, trop longtemps, travaillé dans l'isolement. »

Dr. Simon Young, *African Risk Capacity*

- Exploiter l'éventail technologique complet pour innover et améliorer le rapport coût-efficacité des processus-clés tels que la vérification et l'indemnisation des sinistres
- Travailler avec les régulateurs et les décideurs politiques pour les former aux aspects techniques et les informer du soutien à apporter au bon fonctionnement de l'assurance agricole

Principales leçons et recommandations d'action pour les régulateurs

- Rester à la pointe des initiatives de développement de l'assurance indicielle et agricole
- Engager le dialogue avec le secteur et les décideurs politiques au sujet des modalités d'intégration dans des cadres politiques plus larges tels que la gestion du risque de catastrophe
- Poursuivre la collaboration officielle avec d'autres acteurs autour d'objectifs clairs, d'une stratégie et de résultats dans des domaines-clés tels que le partage des données
- Poursuivre le renforcement du savoir-faire technique interne et de la compréhension des produits indicels
- Suivre les résultats des essais-pilotes et soutenir les études d'incidence parmi les paysans
- Continuer le déploiement de stratégies de renforcement du degré de compréhension de l'assurance parmi les paysans