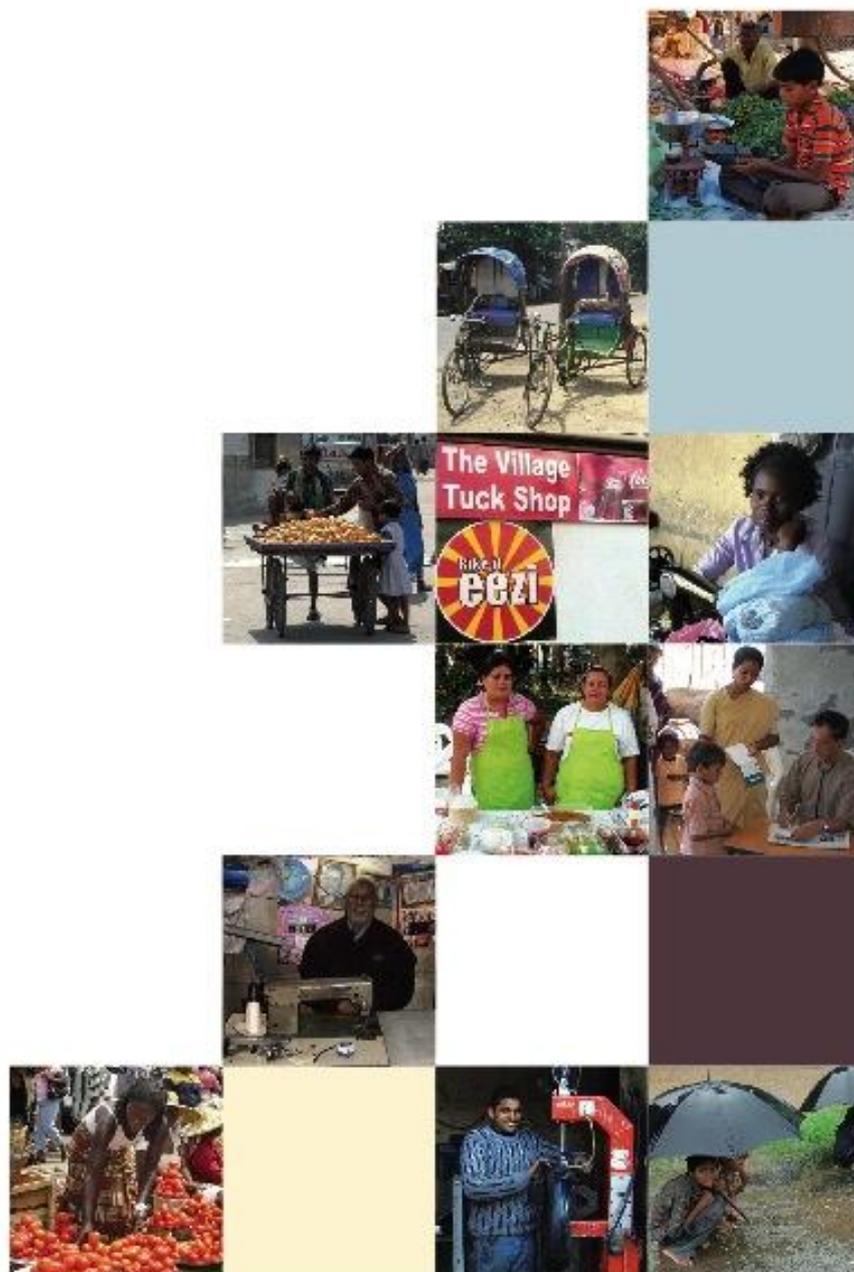




access to insurance initiative

## Outil N° 2 de l'A2ii

Directives pour les processus nationaux de développement du marché de la micro-assurance



La traduction de ce document en français a été financée par la contribution allemande au Partenariat pour « La finance au service de l’Afrique » ([www.mfw4a.org](http://www.mfw4a.org)).

Date : novembre 2010, v1  
Auteurs : Hennie Bester, Christine Hougaard  
et Doubell Chamberlain  
University of Stellenbosch Business School  
Bellville Park Campus, Carl Cronje Drive,  
Bellville, 7530, Afrique du Sud  
Tél. : +27 21 918 4390



## Sommaire

<b>Liste des encadrés</b> .....	iii
<b>Liste des schémas</b> .....	iii
A propos de la série « Outils » de l'Initiative.....	iv
1. Objectif du document.....	1
2. Qu'est-ce que la micro-assurance ? .....	2
3. Pourquoi développer le marché de la micro-assurance ?.....	6
4. Comment se développent les marchés de la micro-assurance ? .....	10
5. Quel est l'écosystème de la micro-assurance ?.....	13
5.1. Fonctions de l'assurance et chaîne de valeur.....	14
5.2. Un environnement propice à l'assurance .....	16
5.3. Phases de développement du marché .....	18
6. Concevoir une stratégie de développement de la micro-assurance.....	19
6.1. Quelle direction allez-vous prendre ? .....	19
6.2. Sur quelle définition de la micro-assurance asseoir la stratégie ? .....	20
6.3. Le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie de développement de la micro-assurance.....	22
6.4. Quelles sont les institutions susceptibles de soutenir le processus ? .....	29
6.5. Qui assure les financements ? .....	30
6.6. Quels délais prévoir ? .....	31
7. Créer les conditions du succès .....	33
Annexe 1 : Exemple de modèle de plan d'action .....	35
Annexe 2 : Autres documents à consulter concernant l'Initiative Accès à l'Assurance .....	36

### Liste des encadrés

Encadré n° 1. En quoi consiste une stratégie de développement de la micro-assurance ?.....	2
--	---

### Liste des schémas

Schéma 1. Représentation du marché de la micro-assurance.....	3
Schéma 2. Illustration du concept d'écosystème.....	13
Schéma 3. La chaîne de valeur de la micro-assurance .....	15
Schéma 4. Les phases de développement du marché .....	18
Schéma 5. Étapes de développement d'un marché de la micro-assurance .....	23
Schéma 6. Chronologie indicative des phases de la stratégie de développement de la micro-assurance .....	31
Schéma 7. Modèle hypothétique de plan d'action .....	35
Schéma 8. Exemple d'éléments pouvant entrer dans un plan d'action de la micro-assurance .....	35

## A propos de la série « Outils » de l'Initiative

La réalisation de ce document a été rendue possible grâce au financement du BIT et de l'UNCDF. Il s'agit de l'*Outil n° 2* qui s'inscrit dans une série d'outils élaborés dans le cadre de l'Initiative Accès à l'Assurance (ci-après l'Initiative). L'élaboration d'outils pratiques pour le développement de la micro-assurance fait partie des contributions de l'Initiative au Plan d'action d'inclusion financière du G20, en collaboration avec le Groupe de travail conjoint sur la micro-assurance IAIS/AICA-MIN (Association internationale des contrôleurs d'assurance et Microinsurance Network).

- L'*Outil n° 1 – Diagnostic du secteur national de la micro-assurance : cadre analytique et méthodologie d'étude* expose les bases du cadre analytique et de la méthodologie élaborés par l'Initiative pour mener des études diagnostiques du cadre réglementaire et du marché de la micro-assurance, afin de constituer un outil de référence pour les diagnostics nationaux de micro-assurance.
- L'*Outil n° 2 – Directives pour les processus nationaux de développement du marché de la micro-assurance* contient des recommandations concernant le processus plus large de développement de la micro-assurance à l'échelle d'un pays, processus auquel contribue l'étude de diagnostic (Outil n° 1).
- Un autre outil sera élaboré pour guider l'autoévaluation réglementaire, en accord avec les premières directives de l'AICA concernant le rôle de la réglementation et du contrôle dans la promotion de marchés d'assurance inclusifs.

Chacun de ces outils est un document évolutif qui sera mis à jour régulièrement au gré de l'évolution des connaissances.

### L'Initiative Accès à l'Assurance

L'Initiative Accès à l'Assurance a été créée conjointement en 2009 par l'AICA, le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ), le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (CGAP), le Bureau international du travail (BIT) et FinMark Trust financé par le Département du développement international du Royaume-Uni (DFID). Le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) s'est, pour sa part, associé à l'Initiative en tant que partenaire en 2010.

L'Initiative est un partenariat global entre les contrôleurs d'assurance et les organismes fondateurs cités ci-dessus. Elle travaille également avec des partenaires régionaux, tels que la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement (à travers son Fonds multilatéral d'investissement) et l'initiative « La finance au service de l'Afrique » (Making Finance Work for Africa, MFW4A), elle-même partenariat entre le BMZ et d'autres organisations.

L'Initiative soutient l'amélioration des cadres politiques, réglementaires et de contrôle et travaille en partenariat avec les autorités de contrôle d'assurance. Les principaux domaines d'intervention de l'Initiative sont la création et la diffusion de connaissances, le dialogue et l'apprentissage au moyen de diagnostics nationaux et d'études thématiques, la contribution à l'élaboration de normes et d'orientations, l'aide aux processus nationaux de mise en œuvre de réformes de la réglementation et du contrôle, le renforcement des compétences des contrôleurs d'assurance, et le plaidoyer et la participation à des plateformes internationales. Le Secrétariat de l'Initiative est hébergé par la GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) au nom du BMZ. Pour plus d'informations, visitez notre site Internet à l'adresse suivante : [www.access-to-insurance.org](http://www.access-to-insurance.org).

# 1. Objectif du document

Qu'est-ce que la micro-assurance ? En quoi est-ce une activité importante ? Comment se développent généralement les marchés de la micro-assurance ? Quel est l'intérêt d'établir une stratégie ou un processus délibéré de développement de la micro-assurance ? Quelles étapes peut-on suivre pour favoriser le développement du marché de la micro-assurance dans un pays donné ? Quels sont les problèmes à prendre en compte avant d'adopter des mesures et quels sont les risques auxquels on s'expose ?

Telles sont les questions, parmi d'autres, auxquelles le présent document se propose de répondre en s'appuyant sur les expériences nationales passées en matière de développement de la micro-assurance<sup>1</sup>. Il s'adresse à toute personne ou entité souhaitant contribuer de manière proactive à la promotion de la micro-assurance dans un pays spécifique. Il se veut un outil pratique permettant au lecteur d'étudier de manière approfondie les stratégies possibles de développement de la micro-assurance et les questions fondamentales sous-jacentes. Il soulignera les différentes spécificités à prendre en compte, mais aussi les étapes du processus, les parties prenantes, les difficultés qui peuvent surgir ainsi que les résultats escomptés du processus de développement de la micro-assurance. Enfin, il proposera des orientations sur les questions essentielles, d'un point de vue pratique, auxquelles peuvent être confrontées les parties prenantes travaillant à promouvoir le développement du marché de la micro-assurance. Toutes ces questions seront regroupées en trois grandes catégories : « pourquoi ? », « quoi ? » et « comment ? » :

- **Pourquoi** : en quoi la micro-assurance est-elle un sujet suffisamment important pour justifier la mise en place d'une action ou d'une stratégie collective ? Cette question fera l'objet de la Section 3.
- **Quoi** : qu'est-ce que la micro-assurance et quelles sont les réalités à prendre en compte pour pouvoir favoriser le développement d'un marché de la micro-assurance ? Les Sections 2, 4 et 5 tenteront d'apporter des réponses à cette interrogation.
- **Comment** : comment s'y prendre pour formuler une stratégie de développement de la micro-assurance et quels sont les problèmes clés à aborder ? Ce thème sera traité aux Sections 6 et 7.

Les Sections 2 à 5, qui traitent du *pourquoi* et du *quoi*, s'attacheront à préparer le terrain au traitement de la question du *comment* qui est au cœur du propos de cet outil, et qui sera abordée à la Section 6.

---

<sup>1</sup> L'Annexe 2 contient une liste des études nationales et de références. Ce document s'appuie, par ailleurs, sur divers autres documents comme l'indique l'Annexe 2.

### Encadré n° 1. En quoi consiste une stratégie de développement de la micro-assurance ?

Même si, pour diverses raisons, un gouvernement peut choisir d'adopter une stratégie nationale officielle sur le développement de la micro-assurance, le terme « stratégie de développement de la micro-assurance », « stratégie nationale » ou « processus stratégique » utilisé indistinctement dans cet outil, a un sens plus large, moins officiel. Il désigne toute démarche ou effort collectif visant au développement du marché de la micro-assurance à partir de la réalité réglementaire et du marché national. Une telle stratégie peut s'appuyer sur un document officiel émis par le ministère des Finances, ou plus simplement sur un plan d'action ou une feuille de route que le contrôleur d'assurance et les principales parties prenantes du secteur se seront engagés à appliquer, pour ne citer que ces deux exemples.

Notez, par ailleurs, que le cadre proposé ici **ne constitue pas une solution ou un modèle universel adapté à tous les types de situation**. Chaque pays présente un contexte et une situation économique uniques, et l'évolution passée et à venir de son marché de l'assurance est, elle aussi, unique. Les questions stratégiques et les processus qui s'y rapportent varient donc inévitablement d'un pays à l'autre.

Pour aider le lecteur à s'orienter dans cet outil, chaque section s'ouvre sur un encadré dans lequel sont présentées les questions cruciales qui y seront traitées.

## 2. Qu'est-ce que la micro-assurance ?

### QUESTIONS STRATÉGIQUES

1. Comment peut-on définir le « marché des faibles revenus » de l'assurance dans votre pays ?
2. Quel est l'état du marché des produits d'assurance dans votre pays ? La micro-assurance diffère-t-elle des autres produits plus traditionnels ?
3. Quels sont les produits destinés au marché des faibles revenus et quelles sont leurs caractéristiques traditionnelles ?

*La micro-assurance est une forme d'assurance<sup>2</sup> destinée au marché des faibles revenus.* Bien qu'il existe une kyrielle de définitions de la micro-assurance en fonction des différents contextes et objectifs à atteindre, la définition conceptuelle qui a été adoptée pour ce document est celle du document du Groupe de travail AICA-CGAP (2007) sur la micro-assurance intitulé « Questions sur la réglementation et le contrôle de la micro-assurance ». Celui-ci définit la micro-assurance comme une « assurance accessible à la population à faible revenu, fournie par une variété d'entités différentes, mais mise en œuvre conformément aux pratiques d'assurance généralement admises (notamment les Principes de base de l'assurance définies par l'AICA). Cela signifie, notamment, que le risque assuré dans le cadre d'un contrat de micro-assurance est géré sur la base des principes de l'assurance et financé par des primes. » Cela implique que les dispositifs de sécurité sociale et d'aide sociale qui ne sont pas financés par des primes ni gérés conformément aux principes de l'assurance n'entrent pas dans le périmètre de la micro-assurance.

*Une conception élargie du marché cible des faibles revenus.* Selon la définition citée ci-dessus, la micro-assurance cible le marché des faibles revenus. Le concept de « faible revenu » recouvre des réalités différentes en fonction du pays et du contexte. Il n'existe donc pas de définition universelle, ni d'indications reconnues sur ce que ce marché englobe.

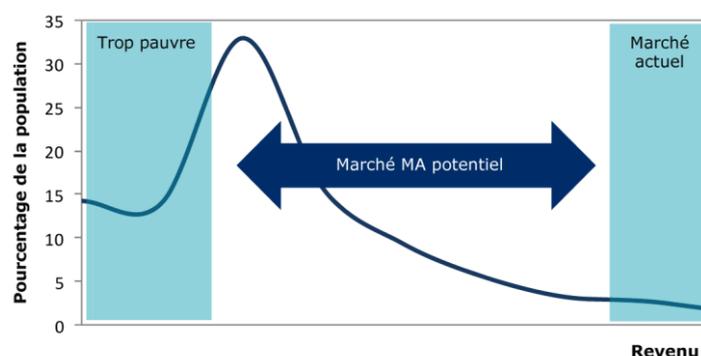
<sup>2</sup> Une police d'assurance, et donc une assurance, est définie comme un contrat constituant un engagement à payer une somme ou à fournir un avantage convenu au cas où un événement convenu surviendrait, contre le paiement d'une prime convenue.

De fait, réduire le marché de la micro-assurance aux seuls ménages appartenant à une catégorie de revenus située au bas de la pyramide des revenus a toutes les chances d'être une erreur. Les marchés se développent naturellement en gagnant progressivement les segments immédiatement inférieurs, du point de vue de la rentabilité, à leur clientèle existante, et il est irréaliste, sans recours à de substantielles subventions d'état, d'attendre des assureurs qu'ils fassent directement le saut de la partie la plus rentable vers la partie la moins rentable du marché, notamment lorsqu'il existe un vaste marché intermédiaire qui n'est pas encore servi par les assurances formelles<sup>3</sup>.

La définition du marché de la micro-assurance n'a donc pas forcément de lien avec la notion de seuil de pauvreté définie au plan national ou international (son niveau peut cependant correspondre à un multiple du seuil de pauvreté). Les seuils de pauvreté définis dans l'absolu correspondent à une pauvreté absolue, et il n'est sans doute pas très réaliste de penser que des personnes vivant dans une pauvreté absolue puissent consacrer une partie de leurs revenus disponibles au versement de primes d'assurance. Le marché cible de la micro-assurance exclut donc les plus pauvres, qui continueront à dépendre de la couverture sociale publique.

A l'autre extrémité de l'éventail des revenus, la micro-assurance exclut aussi le marché traditionnel de l'assurance qui rassemble à la fois les clients commerciaux et des particuliers (ceux ayant les moyens de souscrire à des polices d'assurance proposées sur le marché). Il faut savoir que dans de nombreux pays en développement, seule une très faible partie de la population, généralement moins de 5 %, est couverte par des assurances formelles.

On peut donc considérer que l'essentiel de la population constitue le marché de la micro-assurance. Le schéma ci-dessous illustre un marché type de la micro-assurance dans un pays hypothétique, indiquant la distribution statistique des niveaux de revenu :



**Schéma 1. Représentation du marché de la micro-assurance.**

*Un produit à forte spécificité.* La micro-assurance ne consiste pas en des produits d'assurance traditionnels dont les montants sont simplement divisés par 5, 10 ou 100 afin de constituer une offre abordable pour les ménages à faible revenu. Car outre le faible niveau de leur revenu disponible, ces ménages ont des besoins différents de ceux des ménages plus aisés. Leur expérience, et donc leur perception de l'assurance, est aussi différente de celle des assurés traditionnels et se caractérise souvent par une défiance importante vis-à-vis de l'assurance et des assureurs. Leur situation de vie et de revenu diffère également de celle

<sup>3</sup> Ici, le terme « formel » implique qu'il s'agit d'une assurance proposée par un prestataire agréé respectant la législation des assurances en vigueur dans le pays concerné.

des clients traditionnels. Dans un souci de viabilité commerciale, les produits de micro-assurance doivent donc être conçus en tenant compte des caractéristiques suivantes :

- Les polices de micro-assurance tendent à offrir **de faibles prestations** contre des primes également peu élevées. Certains produits offrent une couverture de quelques centaines de dollars voire moins (même si les prestations de micro-assurance peuvent dans certains cas dépasser le millier de dollars) pour des primes allant de moins d'un dollar à plusieurs dollars par mois en fonction type de couverture.
- Pour pouvoir être compris par un marché ayant peu de notions financières de base et ressentant une grande défiance, les produits doivent être **plus simples dans leur conception, comprendre moins d'exclusions** et ne pas imposer de documents contractuels trop longs et complexes.
- L'assurance des biens est souvent proposée selon le principe du **premier risque** (on parle aussi de capital assuré) plutôt que selon le principe de l'indemnisation proportionnelle.<sup>4</sup>

Le faible montant de prime, inhérent à la micro-assurance, a un certain nombre de conséquences importantes sur la souscription et l'intermédiation des produits de micro-assurance :

- *Souscription de groupe* : La tarification des produits de micro-assurance se fait généralement sur la base d'un groupe et non pas individuellement, car la souscription individuelle est trop coûteuse. En conséquence, les assureurs souhaitant se positionner sur le marché des faibles revenus évaluent plutôt le profil des groupes plutôt que celui des individus. Du fait de leur manque d'expérience du marché visé par l'offre de micro-assurance, les assureurs disposent de peu de données actuarielles pour ce marché, ce qui implique en retour une certaine difficulté à calculer un tarif avec précision. Cette incertitude explique que les assureurs soient généralement (mais pas systématiquement) réticents à l'idée de proposer des garanties de prix ou des contrats à vie ou à long terme, préférant généralement opter pour une couverture reconductible avec une durée de contrat plus courte. Une durée plus courte donne à l'assureur la liberté de ne pas reconduire le contrat lors de son expiration et d'ajuster le prix à chaque renouvellement en prenant en compte le niveau de risque observé du groupe.
- *Distribution et administration à faible coût* : Qui dit faibles primes dit faibles marges, d'où la nécessité d'une grande efficacité dans la distribution et l'administration des produits de micro-assurance. Comme le montre l'expérience des autres produits et services pour le bas de la pyramide des revenus, les micro-assureurs qui réussissent sont contraints d'élaborer de nouveaux « modèles d'entreprise », notamment sur le plan de la distribution, pour garantir leur viabilité financière. La pression conjuguée de la faiblesse des marges et de la nécessité de recourir à la vente active est le principal moteur de l'innovation en matière de distribution des produits de micro-assurance :
  - Pour atteindre une masse critique, la micro-assurance est souvent vendue à des groupes de clients pré-existants par l'intermédiaire d'agents commerciaux tiers et non pas de courtiers ou d'agents d'assurance dédiés. Ces agents commerciaux

---

<sup>4</sup> L'assurance au premier risque est un type d'assurance prévoyant une prestation d'un montant défini en cas de survenue d'un événement convenu, contrairement au type d'assurance qui indemnise les pertes au prorata de la valeur réelle de la perte encourue.

tiers peuvent être des institutions de microfinance, des banques, des syndicats, des chaînes de magasins ou des groupes communautaires.

- En outre, la chaîne de distribution et/ou les intervenants extérieurs peuvent jouer un rôle plus important dans l'administration de la police. Dès lors, la présence d'un administrateur implique un risque d'allongement de la chaîne de valeur et d'augmentation proportionnelle des coûts par rapport à l'assurance traditionnelle. Même lorsque leur niveau absolu est faible (par exemple 0,3 dollar), les coûts d'intermédiation peuvent représenter un pourcentage élevé par rapport à la prime lorsque celle-ci est faible (30 % pour une prime de 1 dollar par exemple). Cela signifie que le rapport sinistres-primés de la micro-assurance peut aussi être inférieur aux niveaux traditionnellement acceptés.

*Produits de micro-assurance les plus courants.* Les produits ayant la meilleure pénétration sur le marché des faibles revenus dans de nombreux pays en développement sont les assurances crédit, les assurances obsèques et les assurances individuelles contre les accidents :

- *L'assurance crédit*, soit la forme de micro-assurance affichant la plus forte pénétration sur les marchés mondiaux, couvre la valeur du solde de la dette en cas de décès ou d'invalidité de l'assuré. Ce type de contrat peut comporter des garanties complémentaires de type assurance obsèques pour l'acheteur ou assurance sur la valeur du produit acheté à crédit en cas de perte ou de dommages. La pénétration élevée qui caractérise l'assurance crédit sur le marché des faibles revenus s'explique par le fait que, pour se prémunir contre les défauts de paiement, les prestataires de crédit imposent souvent l'achat d'une assurance crédit comme condition préalable à l'octroi d'un prêt. Dans le même temps, cette assurance protège la famille de l'emprunteur décédé en garantissant le remboursement du solde restant dû.
- *L'assurance obsèques* est une assurance-vie temporaire dont le paiement – en espèces ou en nature – prévoit d'assurer le remboursement des frais d'obsèques. Or, pour la plupart des ménages à faible revenu, notamment dans les sociétés où les obsèques ont une forte importance sociale et culturelle, leur coût est souvent prohibitif. Ainsi, les mécanismes informels de mutualisation des risques visant à couvrir ces frais, frais médicaux et autres coûts, tels que les « fonds funéraires » ou les groupes d'entraide, sont souvent la première forme d'« assurance » que l'on rencontre dans les communautés à faible revenu.
- *Les assurances individuelles contre les accidents* assurent le versement d'argent en cas de décès ou d'invalidité suite à un accident. Ce type d'assurance est intéressant pour les personnes à faible revenu exposées à un risque élevé d'accident de transport ou travaillant dans un environnement professionnel dangereux.
- La maladie est l'un des risques les plus importants pour les ménages à très faibles revenus. Sur certains marchés, l'offre de *micro-assurance santé* est de plus en plus abondante. Les principaux obstacles tiennent à son coût élevé et à la faiblesse des services de santé, et il est souvent difficile d'imposer des partenariats gagnants avec les prestataires de santé.
- Le coût élevé de l'évaluation des pertes individuelles et le fait que l'assurance de biens ne constitue pas une forte priorité pour les ménages à faible revenu expliquent la rareté

des dispositifs spécifiques *d'assurance de biens*<sup>5</sup> performants dans la sphère de la micro-assurance. La seule exception à cette règle se trouve en Amérique latine où des garanties étendues et différentes formes d'assurance habitation et d'assurance de biens sont proposées à grande échelle.

- *L'assurance agricole* a potentiellement un rôle très intéressant à jouer sur le marché des faibles revenus étant donné la part importante de la population des pays en développement dont les moyens de subsistance sont liés à l'agriculture. L'assurance agricole multirisque traditionnelle reste cependant trop onéreuse pour être intégrée à la micro-assurance. C'est pourquoi le principe de l'assurance indexée contre les intempéries, ayant recours aux technologies innovantes et à des partenariats cruciaux au sein de la chaîne de valeur agricole, retient de plus en plus l'attention. Mais l'accès aux données pose encore problème, et rares sont les projets pilotes qui aient donné des résultats satisfaisants sans le soutien d'organismes donateurs.

Comme l'assurance santé et la plupart des assurances de biens, l'assurance agricole fait donc figure de produit de micro-assurance de « deuxième génération », car elle n'a pas encore pris de l'essor dans la même proportion que les assurances-vie, les assurances obsèques et les assurances accident individuelles. Il est donc important de définir une « perspective claire des besoins et un panorama des produits » dans le cadre de la stratégie.

### 3. Pourquoi développer le marché de la micro-assurance ?

#### QUESTIONS STRATÉGIQUES

1. Quel rôle la micro-assurance peut-elle jouer sur le marché de l'assurance dans votre pays, et quels objectifs définis par les politiques publiques peut-elle remplir ?
2. La micro-assurance est-elle véritablement en train de prendre une place à la mesure du rôle qui lui revient ? Si la réponse est non, pour quelles raisons ?
3. Une stratégie est-elle nécessaire pour stimuler le développement du marché de la micro-assurance ?

Nous allons étudier, dans cette section, les raisons qui justifient la mise en place d'une stratégie de développement de la micro-assurance.

*Les raisons de l'importance de la micro-assurance.* Les raisons pour lesquelles il est important de promouvoir la micro-assurance peuvent être très variables en fonction des contextes nationaux :

- *Une activité centrale pour le développement du marché de l'assurance en général.* Étant donné que, dans de nombreux pays en développement, le marché de détail de l'assurance correspond, dans une très grande mesure, au marché de la micro-assurance (parce que la plupart des ménages du pays ont un faible revenu) il ressort que la micro-assurance est sans doute le meilleur moyen de promouvoir l'inclusion financière dans le secteur de l'assurance et de permettre aux assureurs de développer leur activité. Sur un tel marché, la micro-assurance n'est pas une question secondaire, et la manière dont

<sup>5</sup> L'inclusion d'une composante d'assurance de biens dans d'autres types de police d'assurance, notamment les assurances accident individuelles, est assez courante.

elle affecte les modèles économiques et la réglementation doit faire l'objet d'une réflexion approfondie. En outre, l'expérience et les gains d'efficacité que les assureurs peuvent acquérir sur le marché de la micro-assurance auront un impact sur l'offre de produits aux autres segments du marché.

- *Un système permettant aux pauvres de faire face aux risques.* La micro-assurance peut compléter utilement la protection sociale des ménages pauvres qui sont dans l'incapacité de faire face financièrement aux risques auxquels ils sont exposés. Les ménages à faible revenu sont particulièrement vulnérables à certains risques aux conséquences financières graves et ils ont recours à différentes stratégies pour y faire face le cas échéant : utilisation d'une épargne durement acquise, recours au prêt, appel à la famille ou aux amis, vente de biens, voire déscolarisation des enfants. Aucune de ces solutions n'est optimale et toutes aggravent la situation financière du ménage. Et lorsqu'elles ne permettent pas de faire face à la totalité des coûts, les ménages concernés ne font que s'enfoncer un peu plus dans la pauvreté et la société dans son ensemble s'en trouve plus affaiblie. Pour échapper à ce cercle vicieux, les pays ont tout intérêt à développer leurs dispositifs d'atténuation des risques via un système d'assurance couvrant le plus largement possible tout l'éventail des revenus afin d'aider les ménages modestes à se prémunir contre les risques financiers importants.
- *La micro-assurance favorise la constitution de patrimoine.* En tant que système de financement des urgences, la micro-assurance favorise la formation progressive d'un patrimoine sur le marché des faibles revenus et évite aux personnes qui ont réussi à s'extraire de la pauvreté d'y retomber. En outre, l'assurance-vie garantit un transfert intergénérationnel aux personnes dont la capacité à épargner peut être insuffisante pour léguer des biens, ne serait-ce que pour assurer les études de leurs enfants. La micro-assurance est donc un vecteur de mobilisation de financements qui, d'un point de vue macroéconomique, peut alimenter la croissance économique.
- *Un outil permettant de dynamiser la prestation d'autres services essentiels.* Les flux financiers garantis générés par la micro-assurance favorisent la prestation de services essentiels, services de santé notamment, par le secteur privé. Dans certains pays, la viabilité du secteur des services de santé dépend du financement par les mécanismes d'assurance. La micro-assurance peut ainsi soutenir la prestation de services de santé dans des zones qui seraient autrement mal desservies. Le marché du crédit en est un autre exemple. Lorsque les clients ne peuvent apporter de garantie, les marchés du crédit peuvent s'appuyer sur l'assurance crédit pour atténuer le risque d'impayés encouru par le prestataire de crédit.
- *Le développement d'un marché formel contribue à la protection du consommateur.* Les cas où les dispositifs de micro-assurance informels sont très étendus peuvent poser un problème de protection des consommateurs. Lorsque le marché formel de l'assurance ne parvient pas à offrir de produits d'assurance aux ménages à faible revenu ayant besoin de solutions d'atténuation des risques, le marché informel prend souvent le relais, proposant des prestations de micro-assurance dans un contexte non réglementé et/ou non contrôlé. Les dispositifs informels de ce type peuvent être fort bien gérés, et c'est souvent le cas, mais leur nature informelle les rend plus vulnérables aux risques d'abus. Ils sont, notamment, rarement gérés sur une base actuarielle saine, d'où le risque d'une défaillance généralisée du programme d'assurance. Dans un tel cas, les retombées ne se limitent pas aux seuls membres du programme d'assurance, c'est l'image même de l'assurance en tant que produit qui peut être ternie aux yeux de communautés entières, et parfois pour plusieurs années. Or, la défiance collective que

l'on peut observer dans de nombreux pays est plus dommageable au développement de la micro-assurance que les obstacles réglementaires.

Pourquoi le développement du marché de la micro-assurance devrait-il être le résultat d'une initiative spécifique ? Ce marché ne peut-il pas se développer de lui-même ?

*Les marchés ne se développent pas toujours spontanément de manière optimale.* Il peut, certes, arriver que les produits formels se développent spontanément et répondent aux besoins de l'ensemble du marché de la micro-assurance. Mais dans la plupart des pays ce n'est pas le cas, ou le marché formel se développe soit très lentement, soit d'une manière qui ne permet pas de répondre aux besoins d'atténuation des risques des ménages à faible revenu. Dans ce cas, la micro-assurance n'a pas atteint son potentiel maximum de création de bien-être. Pourquoi ? Un certain nombre de facteurs contribue à cette situation :

*1. Défaillances du marché.* Il n'existe pas de marchés parfaitement efficaces et équitables tels qu'ils peuvent être définis dans les manuels d'économie, et la micro-assurance ne fait pas exception à cette règle. Les défaillances du marché sont liées à une incapacité de celui-ci à répartir efficacement les ressources. La théorie économique distingue quatre causes de défaillance du marché, dont deux sont particulièrement pertinentes pour la micro-assurance (Bishop, 2004)<sup>6</sup> :

- *Le pouvoir de marché.* Dès lors que la concurrence est insuffisante, l'offre de produits, les caractéristiques et la valeur proposée sont forcément inférieures à leur niveau optimal. Il peut aussi arriver que la diversité des acteurs du marché soit insuffisante. Lorsque la concurrence est insuffisante, les assureurs existants peuvent se limiter à leurs clients actuels et n'ont aucun intérêt à aller conquérir de nouveaux marchés.
- *L'asymétrie de l'information entre les fournisseurs et les clients.* Les cas d'asymétrie de l'information peuvent être liés à la connaissance qu'a l'assureur du profil du client ou à la culture financière du client et à sa compréhension de l'assurance et de la nature de son contrat. Dans certains cas, des acteurs indéliçats peuvent exploiter à leur avantage le manque de connaissances de certains clients en fournissant des prestations qui ne sont pas à la hauteur de la valeur annoncée ou en fournissant purement et simplement des prestations de mauvaise qualité. L'assurance étant, par essence, un engagement à fournir un service d'utilité future en échange d'une prime, la confiance y joue un rôle très important et peut se trouver gravement entachée par les défaillances du marché.

*2. Obstacles à l'investissement.* Dans certains cas, les assureurs du marché formel sont réticents à investir dans la micro-assurance. Avant d'investir, les entreprises étudient attentivement le rapport risque-rendement. Lorsque l'analyse de rentabilité d'un nouveau marché n'est pas démontrée, ou s'il subsiste un certain nombre d'incertitudes concernant le marché ou son environnement extérieur (voir l'évocation de l'écosystème de la micro-assurance à la Section 5), comme c'est souvent le cas avec la micro-assurance, les arguments susceptibles d'emporter la décision d'investissement du conseil d'administration ne sont pas faciles à trouver. En revanche, lorsque des tiers prennent une part du risque, par exemple par le cofinancement de l'innovation, cela peut contribuer à surmonter cet obstacle à l'investissement.

---

<sup>6</sup> Les deux autres sont l'existence d'externalités et l'existence de biens publics.

3. *Obstacles réglementaires et liés aux politiques.* Les cadres politiques ne prennent que rarement en compte la micro-assurance, un domaine que les responsables politiques connaissent généralement mal. La réglementation impose, en outre, des barrières à l'entrée (en désignant les acteurs habilités à proposer ou à distribuer des produits d'assurance et en définissant les obligations auxquelles ils doivent se plier pour pouvoir accéder au marché). Les obligations d'ordre prudentiel et visant à protéger le consommateur impliquent, par ailleurs, des coûts du point de vue de la conformité. L'activité de la micro-assurance ne bénéficie généralement que de faibles marges et sa viabilité exige des volumes importants et une efficacité de distribution. La micro-assurance est donc très sensible aux obligations de conformité qui affectent fortement ses coûts de transaction. En augmentant les frais d'exploitation, la réglementation peut ainsi par inadvertance remettre en cause la rentabilité des produits de micro-assurance.

Les barrières réglementaires et liées aux politiques concernent non seulement le domaine de l'assurance, mais aussi d'autres domaines comme le secteur financier ou la réglementation des coopératives. En outre, dans des domaines tels que le financement de la santé impliquant plusieurs régulateurs ou autorités publiques, les erreurs de coordination peuvent avoir des conséquences graves susceptibles de mettre à mal le développement de la micro-assurance.

L'*absence* de réglementation ou d'application des règles en vigueur peut aussi poser problème. Dans les cas où la capacité à mettre en œuvre les contrôles visant à formaliser les activités informelles est limitée, la réglementation ne peut garantir qu'une protection limitée aux consommateurs. La présence d'acteurs et de réseaux informels peut, en outre, fausser les conditions de marché au détriment de ceux qui respectent les règles de conformité et en assument les coûts.

*Justification d'une stratégie de développement de la micro-assurance.* Il est important de permettre un débat actif et une mise en route collective du projet – sous la forme d'une stratégie de développement de la micro-assurance ou d'une feuille de route – afin de surmonter ces obstacles à la dynamisation et à l'accélération du développement du marché. On notera, par ailleurs, qu'il n'est pas *nécessairement justifié* de définir une stratégie formelle de la micro-assurance : l'évaluation du marché peut révéler qu'une stratégie active est superflue en l'absence d'obstacles importants et/ou si le marché a les moyens de se développer spontanément. Dans de nombreux pays, cependant, les obstacles sont nombreux, ce qui veut dire que dans la plupart des cas, une stratégie active de développement de la micro-assurance est en effet indispensable. L'ambition et l'envergure de cette stratégie sont alors fonction de l'analyse de la situation et des objectifs stratégiques propres au marché considéré.

*Le tout est supérieur à la somme de ses parties.* Il est essentiel de bien coordonner les efforts de développement de la micro-assurance, car certains obstacles ne peuvent être surmontés par les acteurs individuellement. Lorsqu'un certain nombre d'acteurs poursuivent, indépendamment, leurs propres objectifs de développement de la micro-assurance sans coordination, il existe un danger de développement incohérent, de croissance incontrôlée des marchés informels, avec ce que cela implique en termes de protection du consommateur, et de développement sous-optimal du marché formel.

Pour que le développement de la micro-assurance s'étende au-delà des initiatives individuelles, il sera préférable de recourir à une stratégie coordonnée basée sur une compréhension et une vision communes, une stratégie définissant des principes communs et précisant le rôle des différentes parties prenantes. Les avantages d'une telle démarche sont les suivants :

- (1) **Établissement d'un consensus** : Dans de nombreux pays, le secteur de la micro-assurance est morcelé et sous-développé. Une stratégie peut être le moyen d'obtenir un consensus concernant le rôle des différents prestataires et des agences gouvernementales, les relations entre acteurs publics et privés, et les efforts nécessaires pour renforcer l'éducation financière et la protection du consommateur.
- (2) **Coordination du secteur** : Il est rare de disposer d'un forum d'échanges permanent entre les secteurs public et privé, ou avec d'autres acteurs importants ou potentiellement importants tels que les organismes donateurs. L'objectif est d'élargir l'horizon de la consultation en y intégrant non seulement des spécialistes reconnus de la microfinance, mais aussi d'autres acteurs influents du secteur.
- (3) **Institutions de support** : Les institutions ou services de support au secteur de la micro-assurance, telles que les sociétés d'audit, les agences de notation ou les agences d'évaluation du crédit ne sont pas encore bien établies. Une stratégie peut énoncer clairement la nécessité de ce type d'institutions d'assistance et contribuer à drainer des financements plus importants pour leur mise en place. Elle peut aussi contribuer à opérer les changements nécessaires au niveau de l'environnement juridique en vue de faciliter la création de nouvelles institutions de support.

## 4. Comment se développent les marchés de la micro-assurance ?

### QUESTIONS STRATÉGIQUES

1. A travers quels canaux ou modèles la micro-assurance s'est-elle développée jusqu'à ce jour dans le pays ?
2. Quels sont les déclencheurs spécifiques qui ont amorcé le développement du marché ?

Avant d'initier une stratégie de développement de la micro-assurance, il est important de bien comprendre d'une part le tableau général du marché de l'assurance et de la micro-assurance existant, mais aussi les évolutions passées qui y ont abouti. Après avoir étudié, dans cette partie, l'évolution de la micro-assurance dans un pays donné, la Section 5 vous fournira un guide détaillé pour analyser le paysage du secteur.

Les marchés de la micro-assurance ne se développent pas de manière uniforme. Chaque pays est unique, de même que son marché de l'assurance. Il est donc indispensable de bien comprendre les tendances de l'évolution passée du marché pour pouvoir élaborer une stratégie de développement futur fondée et réaliste. L'expérience acquise à ce jour a révélé un certain nombre de vecteurs, voire de modèles communs caractéristiques du développement du marché de la micro-assurance :

1. *Effet du crédit sur l'achat d'assurances.* La croissance du microcrédit ou l'ouverture du crédit aux ménages à faible revenu est probablement le modèle de développement de la micro-assurance le plus courant. Pour se protéger contre le risque de défaut de paiement, les prestataires de crédit exigent de leurs clients qu'ils souscrivent une assurance crédit lorsqu'ils contractent un prêt. Le caractère obligatoire de cette transaction signifie qu'elle n'incite pas à la souscription d'autres assurances, notamment lorsque le client n'a même pas conscience d'être couvert par une assurance ou lorsque le tarif appliqué est opaque voire exorbitant. On a cependant pu constater que, dans certains cas, l'assurance crédit avait entraîné l'achat d'autres polices d'assurance, garantissant ainsi aux ménages concernés une couverture plus complète des risques.
2. *Préfinancement des services.* Il existe une autre porte d'entrée indirecte sur le marché de la micro-assurance pour les ménages à faible revenu : le préfinancement des frais importants liés à des événements tels que les obsèques ou les soins médicaux. Les ménages à faible revenu savent qu'en cas de décès ou de maladie, ils seront confrontés à des dépenses incompressibles que leurs ressources existantes ne leur permettent pas de financer. Ils sont donc prêts à s'acquitter de versements réguliers en vue de prendre en charge ce type de dépenses exceptionnelles. Ces programmes de financement sont généralement proposés par le prestataire du service lui-même, par exemple une entreprise de pompes funèbres, un hôpital ou un vendeur de téléphones mobiles. Considérant que l'accord entre le client et le prestataire du service prévoit la prestation d'un service convenu à l'avance (par exemple des obsèques relevant de telle ou telle catégorie de prestation, une intervention médicale ou le remplacement d'un téléphone) en cas de survenue d'un événement incertain, ces programmes de financement équivalent, de fait, à une assurance. Le point de départ est souvent informel, puis le service évolue progressivement vers des prestations d'assurance formelles.
3. *Prestations réservées aux membres de certains organismes.* L'anticipation de dépenses importantes, incompressibles et inévitables évoquées ci-dessus peut aussi déboucher sur la mise en place de programmes informels de mutualisation des risques ou de prestations réservées à des membres adhérents, par exemple de coopératives ou de sociétés de crédit mutuel. Dans de nombreux pays développés et en développement, l'histoire de la micro-assurance débute par la création de fonds funéraires informels, de groupes d'entraide ou de programmes de santé communautaires constitués en vue de proposer la prise en charge des frais fondamentaux auxquels sont exposés leurs membres ainsi que leurs proches. La raison d'être de ces groupes est le principe de l'entraide et de la solidarité. Il en va de même des coopératives, des sociétés de crédit mutuel et de tous les autres organismes mutualistes ou communautaires dont l'adhésion ouvre automatiquement droit à certaines prestations d'assurance. La plupart d'entre eux ne garantissent pas leurs prestations, se contentant de proposer une participation aux frais d'obsèques ou des soins médicaux en fonction des ressources dont le groupe dispose. Mais dès lors que ces groupes prennent de l'ampleur et commencent à proposer des prestations fixes ou garanties, ils se muent, de fait, en prestataires d'assurance, et doivent appliquer une gestion des risques plus rigoureuse qui s'accompagne d'une réglementation et d'un contrôle. Par ailleurs, les groupes mutualistes ou communautaires et les coopératives peuvent jouer un rôle d'intermédiation auprès des prestataires d'assurance formels.
4. *Cas où le développement du marché est assuré par les assureurs existants.* Dans de rares cas, le principal facteur favorisant la croissance du marché de la micro-assurance est l'action des assureurs existants. Les acteurs ayant investi précocement le marché des

faibles revenus peuvent y déceler des opportunités qu'ils entendent exploiter. Dans d'autres cas, les marchés traditionnels peuvent se trouver saturés ou soumis à une concurrence renforcée du fait de la libéralisation du marché ou de l'arrivée d'assureurs étrangers. Pour garantir leur croissance, certains assureurs décident de se tourner vers de nouveaux marchés, de recourir à l'innovation et à la diversification des produits et des modèles économiques, particulièrement du point de vue de la distribution. Ce modèle est observé le plus souvent sur les marchés de l'assurance les plus matures.

5. *Une valeur ajoutée pour les acteurs extérieurs à l'assurance possédant de nombreux clients.* Les institutions disposant d'effectifs importants de clients ou de membres peuvent envisager l'assurance comme un instrument privilégié pour offrir à ces clients ou membres existants des prestations supplémentaires (ce qui leur permettra de les fidéliser d'autant mieux pour ce qui concerne leur activité principale). Il s'agira, par exemple, de chaînes de magasins (notamment d'électroménager), d'institutions financières (y compris les institutions de microfinance), de syndicats, de sociétés de services publics (électricité, eau...), de fournisseurs d'intrants agricoles ou de différentes formes de coopératives. La force de ce modèle vient du fait qu'il réduit de manière significative le coût de l'intermédiation étant donné que la vente, l'administration des polices et même le règlement des sinistres peuvent être assurés par l'institution concernée et son personnel existant. De plus, le développement des produits est habituellement aussi à l'initiative de l'institution d'intermédiation, ce qui garantit que les produits de micro-assurance vendus par ce réseau sont appropriés aux besoins de leurs clients ou membres.
6. *Initiatives en faveur de l'inclusion financière.* La promotion de l'inclusion financière est actuellement un objectif clé du secteur financier dans de nombreux pays, une politique souvent soutenue au niveau présidentiel. Une politique délibérée d'inclusion financière peut avoir des objectifs très variés. Il peut s'agir simplement de manifester la volonté du gouvernement à cet égard, de faire tomber les obstacles réglementaires en vue de faciliter l'accès aux services financiers, de fournir un budget dédié au financement de l'accès, ou de fixer aux entreprises privées des objectifs spécifiques en matière d'offre à certaines populations, assortis de sanctions au cas où ceux-ci ne seraient pas atteints. Même si la plupart des politiques en faveur de l'inclusion financière portent avant tout sur les services bancaires et de paiement et sur le crédit, la micro-assurance figure de plus en plus parmi les objectifs de l'inclusion financière.
7. *Prestations directement assurées par l'Etat.* Les programmes de micro-assurance financés totalement ou partiellement par des fonds publics concernent essentiellement le domaine de la santé et de l'agriculture. Pour être viables, la plupart des programmes sociaux de santé contributifs sont (statutairement) obligatoires pour certaines catégories de citoyens, notamment ceux qui occupent un emploi formel. Ils n'offrent, cependant, qu'une couverture limitée dans les pays à fort taux de chômage ou d'emploi informel. Toute stratégie de développement de la micro-assurance doit intégrer la réalité du financement public des programmes de micro-assurance, ainsi que son impact sur le développement du marché privé.

Avant de concevoir une stratégie de développement de la micro-assurance, il faut savoir qu'un pays, quel qu'il soit, peut suivre une voie ou un ensemble de voies de développement, chacune étant porteuse de ses propres opportunités et difficultés. Il est important de faire le point sur les voies de développement dans lesquelles le pays est engagé, car cela fait partie du contexte à prendre en compte pour concevoir une stratégie de micro-assurance adaptée. De fait, le processus d'élaboration de la stratégie sera le moyen de se mettre systématiquement au diapason de la voie de développement poursuivie jusqu'à présent et

des orientations de croissance définies pour l'avenir afin de traduire dans la réalité la perspective de développement du marché choisie.

## 5. Quel est l'écosystème de la micro-assurance ?

### QUESTIONS STRATÉGIQUES

1. Quelles sont les différentes fonctions au sein de la chaîne de valeur et qui sont les acteurs qui les assurent ?
2. Quels autres intervenants et facteurs contextuels peuvent exercer une influence sur la chaîne de valeur ?
3. Qui sont les intervenants réglementaires à impliquer ou à prendre en compte ?
4. A quelle étape du développement se situe actuellement le marché et en quoi cela intéresse-t-il la stratégie ?

Dans les sections précédentes nous avons apporté quelques éléments de base permettant de cerner la réalité de la micro-assurance, la logique de son développement et les canaux à mobiliser pour développer le marché de la micro-assurance. Pour pouvoir concevoir un processus ou une stratégie de développement de ce marché, il est impératif d'avoir une image précise de sa situation actuelle dans le pays considéré, des fonctions à assurer, des acteurs impliqués, du contexte général ou de l'environnement dans lequel le marché s'inscrit, ainsi que de son stade de développement actuel. L'ensemble de ces facteurs peut être désigné collectivement par le terme *écosystème de la micro-assurance*<sup>7</sup> par analogie avec l'écologie, domaine dans lequel un écosystème est défini comme une communauté écologique qui opère en symbiose avec son environnement et fonctionne comme une unité<sup>8</sup>. Le schéma 2 ci-dessous illustre ce qu'est un écosystème :

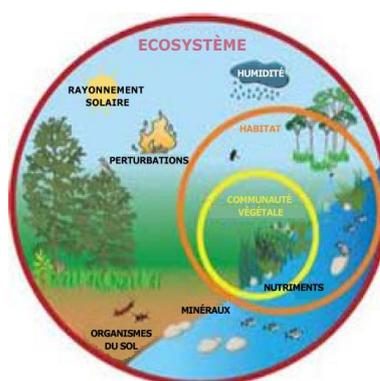


Schéma 2. Illustration du concept d'écosystème

Source : image Internet

L'analogie de l'écosystème constitue une perspective très éclairante pour observer le marché de la micro-assurance car elle intègre à la fois la chaîne de valeur (la communauté

<sup>7</sup> Veuillez noter que, dans la logique de l'Initiative et de ses partenaires, c'est au *cadre du système financier* qu'il est le plus souvent fait référence pour décrire le marché de la micro-assurance. Il comprend un niveau **macro** (environnement propice à l'assurance, cadre réglementaire), un niveau **meso** (organismes et infrastructure de support) et un niveau **micro** (les acteurs au sein de la chaîne de valeur). Nous avons fait, ici, à des fins d'illustration, le choix de l'analogie de l'écosystème, mais d'une manière parfaitement cohérente avec la logique du cadre du système financier.

<sup>8</sup> <http://www.answers.com/topic/ecosystems-1>

écologique) et l'environnement (tous les autres facteurs contextuels) dans lequel évoluent tous les acteurs de la chaîne de valeur. Considérer l'un sans l'autre aboutit dans le meilleur des cas à une image partielle et faussée de la stratégie de développement du marché. De la nature de l'écosystème dépend le type d'acteurs qu'il faut intégrer à la stratégie et les aspects ou éléments particuliers à prendre en compte.

## 5.1. Fonctions de l'assurance et chaîne de valeur

La chaîne de valeur, soit les différentes entités qui remplissent une ou plusieurs fonctions dans le marché de l'assurance, est l'élément central de l'écosystème de la micro-assurance. Pour mieux cerner la composition de cette chaîne de valeur et ses implications pour la stratégie de développement de la micro-assurance, il est important, avant tout, de bien comprendre quelles sont les différentes fonctions qui doivent être assurées au sein de la chaîne de valeur de la micro-assurance.

### Les fonctions de l'assurance

Le marché de l'assurance comprend un certain nombre de fonctions :

- *La souscription.* Qui dit assurance dit gestion du risque. L'assureur, pour accepter une police, doit déterminer quels risques il est prêt à assumer et à quel taux. A l'échelle d'un portefeuille entier de polices, la gestion du risque exige une parfaite compréhension de la nature et du degré des différents risques couverts par les polices. Ces risques doivent être quantifiés (cette tâche est généralement confiée à un actuair) et cette quantification doit permettre de déterminer les provisions techniques et le capital nécessaires pour garantir la pérennité à long terme d'une opération de micro-assurance<sup>9</sup>.
- *Investissement.* La fonction d'investissement exige le placement des primes et autres revenus au sein d'un portefeuille d'actifs afin d'optimiser les revenus de placements tout en garantissant un niveau approprié de liquidité et de garantie des actifs pour honorer, le cas échéant, les obligations liées aux polices<sup>10</sup>.
- *Réassurance.* La réassurance est une forme d'assurance que les assureurs contractent pour leur propre protection. Le principe est le suivant : une ou plusieurs compagnies d'assurance assume(nt) tout ou partie du risque pris par une autre compagnie d'assurance<sup>11</sup>, ce qui permet de mutualiser le risque à une échelle plus large que celle du seul bilan de l'assureur (ce qui est notamment intéressant pour les risques liés aux catastrophes). La réassurance joue un rôle capital en garantissant l'assurabilité de certains types de risques pour les populations à faible revenu.
- *Développement des produits.* Le développement d'un produit implique de conceptualiser le besoin auquel il correspond, de réaliser des études de marché, de déterminer les caractéristiques du produit et de tester la viabilité du projet par le biais d'un pilote sur la base duquel les caractéristiques du produit peuvent être modifiées. Cela exige une bonne connaissance de la réalité du marché et des principes de l'assurance.

<sup>9</sup> Voir Garand, D et Wipf, J, *Risk and Financial Management*. Dans : C. Churchill (ed), 2006., *Protecting the Poor: a Microinsurance Compendium*, p254.

<sup>10</sup> Voir Garand et Wipf (ibid): 265-267.

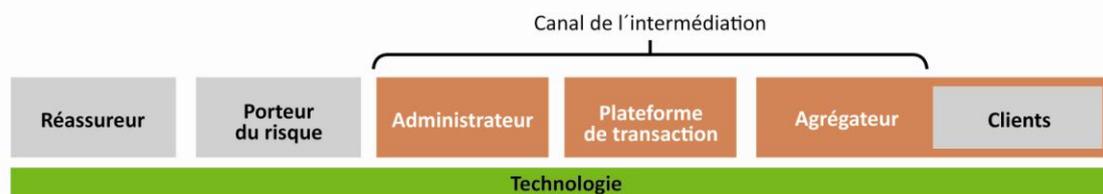
<sup>11</sup> Définition tirée du lexique du Microinsurance Network, [www.microinsurancenet.org](http://www.microinsurancenet.org).

- *L'intermédiation.* L'intermédiation désigne toutes les activités qui interviennent « entre » l'assureur et le client. Cela comprend la vente, la collecte des primes, la gestion et le règlement des sinistres, l'administration des polices et l'agrégation des clients<sup>12</sup>. Sur un plan plus formel<sup>13</sup>, l'intermédiation peut être définie comme toute action qui aboutit à la souscription d'un contrat par un client auprès d'un fournisseur de produits, ou toute démarche visant à acheter, vendre ou traiter, gérer, administrer, détenir ou assurer le service d'un produit financier acheté à un fournisseur de produits.

### La chaîne de valeur de la micro-assurance

Les fonctions définies ci-dessus sont assurées par différentes entités qui ensemble forment la chaîne de valeur de l'assurance. Traditionnellement, la souscription du risque, la gestion financière, le développement de produits et l'essentiel de l'administration des polices sont intégralement pris en charge par des assureurs, les réassureurs se chargeant de la réassurance, sachant que dans beaucoup de cas, ils apportent aussi leur expertise en matière de gestion du risque, par exemple en soumettant des suggestions de tarification. La plupart des fonctions d'intermédiation et certaines fonctions d'administration sont traditionnellement assurées par les courtiers et les agents. Dans un tel scénario, la chaîne de valeur ne comporte que trois entités.

Le marché de la micro-assurance connaît néanmoins actuellement un allongement de la chaîne de valeur et une augmentation du nombre d'entités impliquées. La chaîne de valeur de la micro-assurance peut être représentée de la manière suivante :



### Schéma 3. La chaîne de valeur de la micro-assurance

Source : adapté par les auteurs à partir de Leach (2005)

Entre le réassureur et le porteur de risque ou l'assureur (chargé de la souscription, de la gestion financière et en partie du développement de produit) d'un côté et le client de l'autre côté, on rencontre les entités suivantes :

- Un *administrateur* professionnel (il peut s'agir aussi d'une société de courtage) chargé du développement des produits ou qui y contribue et qui assure toutes les fonctions de « back-office » liées à l'administration de la police.
- Un fournisseur de systèmes de paiement qui propose une *plateforme de transactions* destinée au recouvrement des primes et au règlement des sinistres ;
- Souvent on a aussi affaire à un agrégateur de clients (par ex. une IMF, un détaillant ou une organisation communautaire) qui, comme son nom l'indique, agrège les personnes au sein d'un groupe de clients et assure la promotion et la vente des polices (c.-à-d. les

<sup>12</sup> Ce terme désigne la création de groupes de clients auxquels on peut vendre des produits d'assurance, ou les regroupements existants utilisés à des fins de distribution de l'assurance.

<sup>13</sup> Conformément à la définition proposée par le Financial Advisory and Intermediary Services Act en Afrique du Sud.

fonctions de « front-office »). L'agrégateur est parfois, mais pas systématiquement, impliqué dans l'administration et il fournit aussi parfois la plateforme de transaction.

- Dans certains cas, la chaîne de valeur peut même encore s'allonger afin d'intégrer, par exemple, un courtier en vue de gérer la relation entre l'agrégateur et l'assureur, ou des agents individuels chargés de vendre la police.

L'action de toutes ces entités de la chaîne de valeur est rendue possible par la technologie et les systèmes qui permettent de mettre en œuvre les différentes fonctions.

Il est donc évident que toute approche du marché de la micro-assurance doit prendre en compte un grand nombre d'entités. De même, il peut exister des coûts et goulets d'étranglement faisant obstacle au développement – ou à l'inverse des opportunités – à différents niveaux. Lors de l'élaboration d'une stratégie de développement de la micro-assurance, telle qu'elle est décrite à la Section 6, on veillera à prendre en compte tous les acteurs potentiels de la chaîne de valeur et à les impliquer en tant que parties prenantes.

## 5.2. Un environnement propice à l'assurance

L'écosystème ne se réduit pas aux seules fonctions et aux seuls acteurs qui le composent ; il est aussi influencé par son environnement extérieur, à savoir le cadre réglementaire et le contexte dans lequel il s'inscrit, ainsi que l'infrastructure sur laquelle il se base.

Un certain nombre de facteurs environnementaux affectent la chaîne de valeur de la micro-assurance. Les plus importants sont les suivants :

*Le cadre politique, réglementaire et de contrôle.* La politique gouvernementale en faveur du développement du secteur financier en général et du développement de l'inclusion financière et de l'assurance en particulier, est de nature à influencer de manière importante le développement de la micro-assurance. Les considérations politiques sont nombreuses, mais de manière générale, les initiatives politiques en faveur de l'extension de l'inclusion financière dans tous les secteurs financiers, et pas seulement l'assurance, constituent un atout pour le développement de la micro-assurance. Dans le secteur de l'assurance, plus le fardeau réglementaire qui pèse sur l'assurance et sa distribution est lourd, plus le développement de la micro-assurance s'en trouvera entravé ; inversement, un encadrement réglementaire moins lourd ou la mise en place d'un système d'agrément de l'assurance de deuxième catégorie facilitera l'entrée des acteurs sur le segment inférieur du marché<sup>14</sup>.

D'autres facteurs politiques et les réglementations qui s'y rattachent affectent, eux aussi, la micro-assurance. En voici quelques exemples :

- *la fiscalité* : par exemple dans les cas où les primes d'assurance sont soumises à TVA ;
- *la réglementation du secteur de la santé* : étant donné que la viabilité de la micro-assurance santé dépend des modalités de financement de la santé et de la présence ou non de services de santé publics et privés, la nature de la réglementation du

---

<sup>14</sup> Pour plus d'informations, voir le document intitulé « Questions sur la réglementation et le contrôle de la micro-assurance » du Groupe de travail Conjoint AICA-CGAP sur la micro-assurance, 2007, ainsi que le document de 2008 intitulé « *Making insurance markets work for the poor: microinsurance policy, regulation and supervision* (Adapter les marchés de l'assurance aux besoins des pauvres : politiques de la micro-assurance, réglementation et contrôle) (voir Annexe 2 pour les références complètes).

secteur de la santé peut avoir des conséquences sur la stratégie de développement de la micro-assurance ;

- *la réglementation des coopératives* : la fiabilité de la réglementation et du contrôle des coopératives affecte la viabilité des assureurs mutualistes ;
- *la protection sociale* : l'étendue des dispositifs publics d'atténuation des risques détermine le rôle complémentaire du secteur privé ;
- *la réglementation agricole* : la réglementation agricole en général ou la réglementation concernant les coopératives agricoles peut avoir un impact sur l'assurance agricole ou la distribution d'autres types d'assurance destinés aux agriculteurs et aux autres acteurs de la filière agricole.

Tous ces aspects – ainsi que tous ceux qui peuvent concerner le contexte national spécifique – doivent être intégrés à la stratégie, et les régulateurs sont autant de parties prenantes potentielles qu'il faut prendre en considération.

*La capacité et l'orientation du contrôleur d'assurance.* Bien que le ministère des Finances soit généralement chargé de définir la politique, la réglementation et le contrôle de l'assurance incombent souvent au contrôleur d'assurance national. L'approche du contrôleur, ainsi que sa capacité à contrôler, influent donc de manière déterminante sur l'évolution du marché de la micro-assurance. Ainsi, un contrôleur doté d'un budget restreint ou d'une petite équipe sera plutôt réticent à l'idée d'autoriser un grand nombre de petits micro-assureurs à exercer dans la mesure où il ne dispose pas des ressources nécessaires pour surveiller de nombreuses petites entités. De même, le contrôleur peut avoir des difficultés à adapter le système de contrôle à la réalité de la micro-assurance, par exemple à mettre en œuvre un système de reporting distinct pour la micro-assurance ou des modalités de contrôle sur site spécifiques.

*Contexte économique, démographique et social.* Dans un pays dont l'essentiel de la population est pauvre, l'éducation du consommateur, la conception des produits et les enjeux de leur distribution seront différents de ce que l'on peut rencontrer dans les pays à revenus essentiellement supérieurs et intermédiaires. Si la plus grande partie de la population du pays est rurale, il faudra, pour pouvoir l'atteindre, miser sur l'innovation en matière de distribution. De même, le fait que la majorité de la population n'ait aucune notion financière de base pourra influencer sur le développement des stratégies de marché, et si le pays a connu dans le passé des épisodes de crise financière ou d'hyperinflation qui ont dégradé la valeur des polices d'assurance-vie, il sera d'autant plus difficile de rétablir la confiance parmi le public cible. La culture du pays peut aussi affecter le besoin d'assurance ainsi que la structure du marché. Ainsi, dans certains pays, l'exigence culturelle impose un certain niveau de dignité des obsèques qui, à son tour stimule la demande de services d'assurance-vie et peut engendrer une prolifération des acteurs informels, alors que dans d'autres contextes culturels, la répugnance à parler de la mort aura tendance à éloigner le public de l'assurance-vie.

*Infrastructure de paiements et télécommunications.* La plateforme technologique et le système de paiement nécessaires pour gérer les informations, percevoir les primes et régler les sinistres sont des bases essentielles de la chaîne de valeur. On estime souvent qu'un pays doit impérativement disposer d'une infrastructure financière et de paiement de base pour espérer bénéficier d'une expansion à grande échelle de la micro-assurance. L'introduction de technologies contribuant à réduire les coûts de communication avec les clients, de collecte

des primes et de versement des indemnités a pour effet de rendre viables des polices à faible niveau de prime qui n'étaient auparavant pas viables. Elle permet aussi aux assureurs d'établir un lien avec de nouveaux clients. Par ailleurs, les infrastructures physiques et de télécommunications ont un effet d'entraînement sur la chaîne de valeur et son développement. Les pays dotés d'infrastructures avancées sont confrontés à moins de difficultés que les autres. C'est pourquoi les fournisseurs de systèmes de paiement et d'infrastructures doivent être considérés comme des parties prenantes à part entière des politiques de développement de l'assurance.

### 5.3. Phases de développement du marché

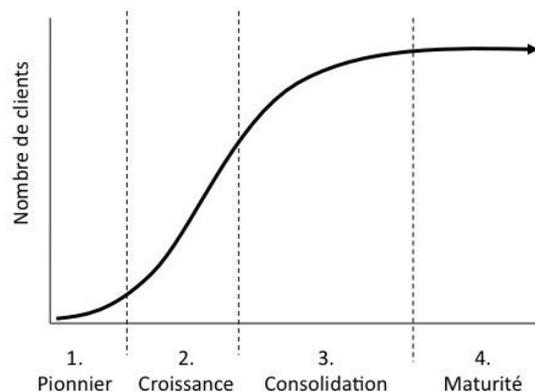
La dernière étape dans la compréhension de l'écosystème de la micro-assurance consiste à déterminer le stade de développement actuel du marché, véritable point de départ de la stratégie. Les pays dont le secteur de l'assurance est limité et sous-développé, avec une gamme de produits restreinte, ne sont naturellement pas confrontés aux mêmes défis de développement que les pays où l'assurance est florissante et qui bénéficient d'une vraie concurrence et d'un grand choix de produits. De même, la répartition actuelle entre marché formel et informel a une incidence sur le choix de la stratégie à appliquer.

Les marchés ont tendance à se développer en différentes phases, comme le montre le Schéma 4:

1. **Stade pionnier.** Il s'agit de la phase de mise en route, caractérisée par une activité de micro-assurance limitée. L'environnement n'y est pas forcément encore très favorable au développement. D'une manière générale, la mise en œuvre de la

stratégie de développement du marché exige une relative stabilité macroéconomique, un niveau minimum de développement de l'industrie de l'assurance ainsi que l'existence d'un cadre réglementaire de base de l'assurance.

2. **Phase de croissance.** Quelques modèles ont démontré leur réussite et d'autres suivent. La phase de croissance peut aussi être celle de la mise en place de la réglementation de la micro-assurance ou d'adaptation du cadre réglementaire pour prendre en compte les spécificités de la micro-assurance.
3. Au cours de la **phase de consolidation**, la masse critique d'activité est déjà atteinte. La croissance se poursuit alors que l'activité se consolide et que les problèmes réglementaires qui subsistent sont résolus grâce aux enseignements tirés de l'expérience initiale.
4. Enfin, la phase de **maturité** est atteinte dès lors que les perspectives de croissance s'amenuisent.



**Schéma 4 Les phases de développement du marché**

Source : Bankable Frontier Associates

La plupart des marchés de la micro-assurance, à de rares exceptions près, se trouvent en phase 1 ou 2. Pour stimuler le développement du marché, il est conseillé d'adopter une démarche organisée intégrant toutes les parties prenantes.

## **6. Concevoir une stratégie de développement de la micro-assurance**

Les sections précédentes ont apporté des éléments sur le « pourquoi » et le « quoi » d'une stratégie de développement de la micro-assurance. Nous y avons défini la logique inhérente à toute politique délibérée et coordonnée de développement du marché de la micro-assurance impliquant divers acteurs. Nous y avons souligné combien il est essentiel de bien appréhender le sens et l'importance de la micro-assurance dans son contexte local, les voies d'évolution du marché national, ainsi que les fonctions, les acteurs et l'environnement qui constituent l'écosystème de la micro-assurance. Mais comment s'assurer que l'on va concevoir et appliquer une stratégie véritablement efficace ? Pour répondre à cette question, la présente section va s'attacher à expliciter le « comment » des stratégies de développement de la micro-assurance, en analysant quelques-unes des problématiques qui leurs sont inhérentes.

Les problèmes et les recommandations évoqués ci-dessous sont des orientations pratiques destinées aux personnes souhaitant stimuler et soutenir le développement du marché, et non pas une check-list définitive ou un processus prescriptif. L'adhésion des populations locales et l'adaptation de la stratégie au contexte national sont également des facteurs de succès importants. La stratégie elle-même n'est pas le résultat principal, mais doit plutôt être considérée comme une orientation censée contribuer à l'obtention des résultats escomptés.

### **QUESTIONS STRATÉGIQUES**

1. Quelle direction allez-vous prendre ?
2. Comment définissez-vous la micro-assurance dans la perspective de la stratégie ?
3. Comment élaborer une stratégie de développement de la micro-assurance ?
4. Qui peut soutenir ce processus ?
5. Qui dirige les opérations et qui les finance ?
6. Combien de temps doit durer ce processus ?
7. Quels sont les écueils à éviter ?

### **6.1. Quelle direction allez-vous prendre ?**

Avant de définir une stratégie de développement de la micro-assurance, il est bon d'avoir une vision de l'objectif ou de l'état du marché à atteindre. La finalité de la démarche est généralement d'aboutir à un marché de l'assurance équilibré et accessible au plus grand nombre possible de clients et qui, dans l'idéal, doit présenter les caractéristiques suivantes :

- une prise de conscience généralisée, parmi le public cible, de la valeur et des objectifs de l'assurance, ainsi que de ses modalités d'utilisation ;
- des systèmes politiques, de réglementation et de contrôle efficaces n'imposant pas de coûts inutiles et facilitant l'innovation et l'introduction de nouveaux produits, une garantie d'efficacité des services, de l'administration et des prestations, tout en garantissant la stabilité et la protection du consommateur ainsi que des modalités de recours simples pour les consommateurs ;
- un grand choix de prestataires et d'intermédiaires d'assurance disposant de personnel suffisamment compétent, et répondant, dans des conditions de rentabilité durable, aux besoins du plus grand nombre de clients potentiels afin d'atteindre la masse critique et une couverture optimale de la population, et de pouvoir proposer des produits de bon rapport qualité-prix ;
- un niveau de transparence et de concurrence permettant d'apporter des garanties suffisantes en termes de bonnes pratiques, de prix et de qualité des produits, mais aussi d'innovation et de diversification des produits et des modèles intermédiaires.

Les buts spécifiques et les objectifs stratégiques, de même que la vision de l'état final du marché pourront varier d'un pays à l'autre. La formulation des objectifs stratégiques est la première des tâches pour élaborer une stratégie de développement de la micro-assurance. La seconde est de définir les contours de la micro-assurance tels qu'ils seront considérés dans la stratégie et le public cible auquel elle devra s'adresser.

## 6.2. Sur quelle définition de la micro-assurance asseoir la stratégie ?

*Définition du concept de micro-assurance en fonction du public cible.* A quel public votre stratégie est-elle censée s'adresser ? Le public cible correspond-il à l'ensemble des personnes que le marché de l'assurance n'est pas encore en mesure d'atteindre ou votre objectif est-il de toucher spécifiquement les populations pauvres ou rurales ? De votre réponse à cette question dépend le sens du concept de micro-assurance dans votre pays. Comme nous l'avons vu à la Section 2, le segment de marché visé par la stratégie sera défini en fonction de l'analyse de la réalité de la micro-assurance sur son marché spécifique, ainsi que des objectifs stratégiques à atteindre ou de la situation vers laquelle vous souhaitez tendre.

*Une définition formelle est-elle nécessaire ?* Une fois le public cible clairement défini, vous devrez vous demander si une définition formelle est nécessaire afin de cibler la micro-assurance de manière effective. La Section 2 vous a proposé une définition du concept de micro-assurance et des caractéristiques communes des produits de micro-assurance. Mais comment définir *en pratique* la micro-assurance dans une perspective stratégique et réglementaire ? Et pour commencer, pourquoi rechercher une définition formelle ?

La nécessité éventuelle d'une définition formelle dépendra du contexte national et de la volonté ou non de rechercher un cadre réglementaire spécifique à la micro-assurance. Et même lorsqu'une définition réglementaire n'est pas obligatoire, les autres parties prenantes peuvent juger utile d'adopter une définition formelle de la micro-assurance, ce que peut faire une association professionnelle par exemple. Les avantages d'une définition formelle de la micro-assurance sont les suivants :

- *Dialogue et cohérence entre les différents acteurs.* La micro-assurance est un champ d'activité nouveau, tant pour les acteurs du marché que pour les régulateurs. Le choix d'une définition commune est donc la garantie d'une certaine cohérence dans la perception de la nature des produits en vue de permettre aux différents acteurs de conjuguer leurs efforts de développement du marché.
- *Circonscrire le champ spécifique de la micro-assurance dans la réglementation.* Une définition peut avoir l'avantage de circonscrire le champ de la micro-assurance à des produits à faible risque en imposant certains paramètres (liés, par exemple, au terme de la police ou au niveau de couverture) que tous les produits de micro-assurance devront respecter. L'établissement de ces paramètres de produit peut permettre d'adapter précisément la réglementation au profil de risque de la catégorie de produits en supprimant ou en assouplissant certaines contraintes réglementaires. Une réglementation sur mesure peut, en retour, avoir un effet incitatif sur le développement du marché.
- *Circonscrire le public cible.* Une définition peut aussi être nécessaire lorsque le gouvernement souhaite orienter ses subventions et ses allègements fiscaux spécifiquement sur la micro-assurance, ou lorsqu'il souhaite imposer au secteur des quotas ou des objectifs à atteindre en vue de toucher tel ou tel public. De même, le secteur peut décider de circonscrire le public cible au moyen d'une définition.
- *Faciliter les initiatives de soutien.* Fixer les paramètres du marché à l'aide d'une définition peut aussi contribuer à promouvoir l'éducation et la protection du consommateur et des voies de recours adaptées à la réalité du public cible.
- *Coordination de l'action des pouvoirs publics.* Une définition officielle (d'ordre réglementaire ou non) peut aussi contribuer à la coordination des différents niveaux d'intervention des pouvoirs publics en faveur du développement du marché, mais aussi à rassurer les acteurs potentiels du secteur en l'absence d'un cadre réglementaire.

Si l'un des éléments évoqués ci-dessus se trouve correspondre au contexte dans lequel vous intervenez, une définition formelle de la micro-assurance est justifiée. Une fois prise la décision d'adopter une définition formelle, l'étape suivante consiste à arrêter le contenu de cette définition.

*Définition basée sur des paramètres.* Pour être viable du point de vue réglementaire et commercial, la définition adoptée doit être spécifique et pratique. Différents pays ont adopté des approches diverses en fonction des particularités de leur contexte national, mais en veillant toujours à distinguer la micro-assurance des autres produits d'assurance d'après un certain nombre de paramètres des produits. La définition peut retenir un ou plusieurs des éléments suivants :

- définir une durée de contrat reconductible maximum (voire minimum) afin de limiter le risque de souscription ;
- définir des valeurs maximum de prestations afin de garantir que les produits cibleront bien essentiellement les populations pauvres (certains pays ont opté pour une prime maximum, d'autres préfèrent fixer un plafond équivalent à un multiple du salaire minimum plutôt que sur un montant en valeur absolue) ;
- définir le public cible (par ex. les personnes dont le revenu est inférieur à un certain multiple du salaire minimum) et exiger des assureurs que les paramètres retenus pour

concevoir leurs produits les destineront pour l'essentiel à être utilisé par ce marché cible ;

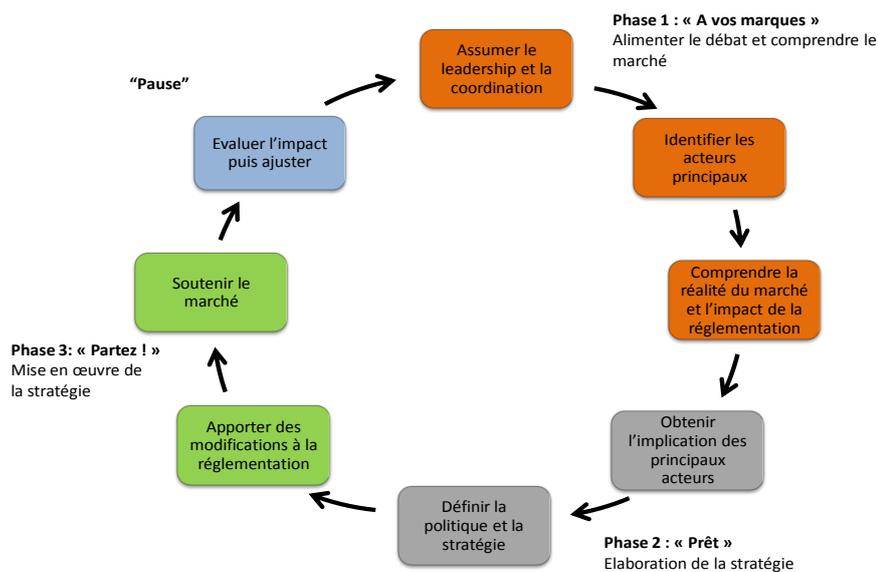
- définir des règles de simplicité des produits et imposer que la documentation soit proposée en langue locale ;
- limiter les types de risques pouvant être couverts afin, par exemple, d'exclure une composante d'épargne ;
- limiter les franchises et les exclusions autorisées dans le libellé des polices ;
- préciser s'il s'agit de polices individuelles ou de groupe ;
- préciser quels réseaux de distribution peuvent être utilisés et/ou quels porteurs de risque/assureurs sont autorisés ;
- imposer un règlement des primes flexible ou adapté aux revenus du marché cible.

Aucun outil ne peut indiquer précisément quelle définition il convient d'employer. La décision d'adopter une définition formelle ainsi que les paramètres à retenir seront fonction du contexte local et devront être coordonnés entre les différentes parties prenantes.

### **6.3. Le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie de développement de la micro-assurance**

Une fois le travail préparatoire effectué, c'est-à-dire les objectifs stratégiques et la définition, le moment est venu d'initier véritablement la stratégie. Mais selon quel processus ? Il convient de rappeler, à ce stade, que les marchés ont tous leur développement spécifique. Ce sont le contexte national et les objectifs stratégiques qui déterminent le processus, tout comme l'économie politique et les priorités politiques nationales. Il est, cependant, utile de disposer d'une feuille de route indiquant les étapes possibles et qui permettra aux parties intéressées de se repérer à l'intérieur du processus d'élaboration de la stratégie.

Le Schéma 5 propose un exemple-type de processus. Les différentes étapes peuvent être mises en œuvre et articulées de différentes manières : certaines d'entre elles se dérouleront de manière séquentielle ; d'autres de manière simultanée ; quelques-unes pourront être omises ; d'autres, non prévues dans cet exemple, s'imposeront. *Nous vous rappelons donc que le processus et les éléments indiqués ci-dessous n'ont qu'une valeur indicative :*



**Schéma 5. Étapes de développement d'un marché de la micro-assurance**

Source : les auteurs

La **décision de soutenir le développement de la micro-assurance** (tel qu'abordé à la Section 3) est le point de départ. Cette décision peut être provoquée par un déclencheur spécifique ou par une série de facteurs et elle peut être prise par un ou plusieurs acteurs. Une fois la décision prise, le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie peut commencer :

### Phase 1 : « A vos marques »

**1. Assumer le leadership et la coordination.** Si le développement du marché de la micro-assurance exige une action coordonnée, quelqu'un doit en assumer la responsabilité, et aucune règle invariable ne s'applique pour désigner ce leader. Différentes entités peuvent prendre la responsabilité de tel ou tel aspect à telle ou telle étape. Cependant, lorsque le développement du marché impose des changements importants dans la politique suivie ou la réglementation en vigueur, il sera très difficile d'avancer sans la participation active, si ce n'est le leadership, des pouvoirs publics et des responsables concernés, notamment le contrôleur d'assurance. L'expérience accumulée dans les différents contextes nationaux montre différentes formules de leadership :

- *Leadership assuré par les décideurs politiques.* Parfois, c'est le décideur politique qui joue un rôle central, à travers un plan de développement du secteur financier, une stratégie concernant la microfinance ou une politique d'inclusion financière. L'existence d'une politique d'inclusion financière peut, par exemple, favoriser une vaste stratégie d'inclusion financière dans le domaine de l'assurance.
- *Leadership assuré par le contrôleur.* Les pouvoirs publics, et plus précisément le contrôleur d'assurance, jouent un rôle central en prenant l'initiative d'un examen

réglementaire ou en s'associant étroitement au processus d'élaboration de la stratégie et en impliquant de nouvelles parties prenantes. Le contrôleur peut aussi exercer une pression morale sur les acteurs du marché afin de les inciter à s'adresser au bas de la pyramide des revenus. L'Initiative a pour mission spécifique d'impliquer les décideurs politiques, les régulateurs et les contrôleurs en tant qu'artisans du changement. Et même si le contrôleur n'est pas à l'origine du processus d'élaboration de la stratégie, il est essentiel qu'il s'implique activement et que le processus bénéficie de l'engagement total du décideur politique, du régulateur et du contrôleur.

- *Leadership assuré par les représentants du secteur de l'assurance.* Les représentants du secteur peuvent aussi assumer le leadership du processus d'élaboration de la stratégie, par exemple en créant une association professionnelle forte. Il peut également arriver qu'un acteur particulièrement novateur et très impliqué dans la défense de la cause de la micro-assurance parvienne à impliquer d'autres acteurs. Dans certains cas, les acteurs du marché pourront constater que la coopération avec les pouvoirs publics est un passage obligé pour créer un environnement propice au développement de la micro-assurance. Ils s'emploieront alors à impliquer le contrôleur et/ou le décideur politique, sachant qu'une politique d'ouverture et un esprit de coopération entre le contrôleur et les responsables du secteur ne peuvent que favoriser ce genre d'initiative.
- *Leadership assuré par des tiers.* Le débat est parfois initié ou dirigé par un médiateur neutre ou un intervenant extérieur, par exemple un organisme donateur ou tout autre organisme qui entreprend de commander des études destinées à alimenter le processus de développement, d'organiser des ateliers-débats destinés aux acteurs du secteur ou de proposer une assistance technique en vue de favoriser le renforcement des capacités. Lorsque ces initiatives visent à créer une adhésion ou une appropriation au niveau local, le leadership peut revenir au décideur politique, au contrôleur ou aux représentants du secteur.

*Le besoin de coordination.* L'institution qui assume le leadership ne peut pas tout faire elle-même. L'État peut, par exemple, initier le processus et établir un environnement réglementaire propice, mais il aura du mal à soutenir concrètement des produits spécifiques ou des mesures de développement du marché en dehors des assureurs du secteur public. De plus, les différents acteurs de l'écosystème n'auront pas forcément le même ordre du jour et des facteurs politiques complexes peuvent entrer en jeu. Le régulateur de l'assurance, pourra, par exemple, intervenir sur les détails du cadre réglementaire, sur les modalités de protection des consommateurs ou de formalisation du marché informel. D'autres services gouvernementaux pourront poursuivre d'autres objectifs comme le développement des petites entreprises, des coopératives ou des zones rurales. Les acteurs du marché, de leur côté, s'intéresseront plutôt à la conception et à la commercialisation des produits de micro-assurance et au choix des partenaires chargés de la distribution, et ils demanderont aux régulateurs de créer des conditions de marché équitables afin d'éviter tout risque de concurrence déloyale de la part des acteurs non réglementés.

Un partenariat coordonné entre les différentes parties prenantes servira à cibler strictement les principaux problèmes et à procurer à chaque groupe une plateforme lui permettant d'exprimer et de traiter ses propres problèmes, tout en travaillant à la poursuite de l'objectif commun.

Réunir toutes les parties au sein d'un partenariat souple, assurer une communication régulière entre elles et renforcer leur engagement envers le processus dans son ensemble, même s'il ne s'exprime pas en faveur de tel ou tel objectif précis, doit permettre de générer un flux d'informations et d'idées sans lequel le processus d'élaboration de la stratégie ne peut avancer. Le maintien de ces flux d'informations pendant toute la durée du processus d'élaboration de la stratégie contribuera pour une large part à augmenter ses chances de succès.

Il peut être judicieux de constituer un groupe de travail ou un comité orienté vers l'action, qui pourra servir de cadre aux activités à venir, et de convier toutes les parties prenantes concernées à participer à ses travaux. Plateforme neutre d'engagement et de débat entre les parties prenantes, cette instance garantira que les objectifs et la stratégie ultimes resteront à l'esprit de tous et seront traités de manière coordonnée. Dans certains cas, il faudra faire appel à un coordinateur indépendant à temps plein ou partiel pour assurer le pilotage du processus et les tâches de secrétariat et coordonner les activités. Dans d'autres cas, une entité spécifique, par ex. un service du gouvernement, une association professionnelle ou un acteur du secteur privé, pourra être chargée de tâches de coordination.

**2. Identifier les acteurs principaux.** Pour être gagnante, une stratégie doit être coordonnée, ce qui signifie que l'étape essentielle du processus d'élaboration de la stratégie est d'identifier les parties prenantes – publiques ou privées – à impliquer et dont l'adhésion est impérative. Les orientations proposées à la Section 5 ci-dessus vous aideront à identifier les acteurs de la chaîne de valeur et de l'environnement de l'assurance potentiellement concernés. Seules quelques-unes des parties prenantes afficheront une vision et un engagement spécifiques. Il sera donc important d'identifier ces « sources » d'énergie et d'initiative et de faire appel à ces personnes pour promouvoir, chacune dans sa propre sphère publique ou privée, le développement de la micro-assurance et pour participer au processus collectif d'élaboration de la stratégie, même si elles n'assument pas des fonctions de leadership. Ce sont, au bout du compte, ces « artisans de la cause » qui assureront le passage de la stratégie à l'action.

**3. Comprendre la réalité du marché et l'impact de la réglementation.** Comme nous l'avons vu aux Sections 4 et 5, toute stratégie qui ne tient pas compte de la réalité du marché – c'est-à-dire qui ne s'appuie pas sur une analyse minutieuse du contexte national, du marché de l'assurance et du secteur financier en général, de la réalité et des besoins du public cible, des activités de micro-assurance existantes et du cadre réglementaire – est vouée à l'échec. Pour obtenir cette image fidèle de la situation, on pourra commander ou réaliser un exercice de diagnostic aussi complet que possible afin de disposer d'informations précises et fiables sur l'état du marché. Une étude de diagnostic doit généralement tenir compte du contexte, du marché (offre et demande) ainsi que de l'impact du cadre réglementaire existant. La méthodologie proposée pour réaliser ces diagnostics nationaux se trouve dans un document distinct<sup>15</sup>.

Le diagnostic servira de base à l'identification des vecteurs de développement du marché liés au contexte, à la chaîne de valeur et au cadre réglementaire. Une bonne compréhension des vecteurs et des caractéristiques du marché permettra d'identifier les opportunités de développement du marché ainsi que les obstacles ou les difficultés à surmonter dans les

---

<sup>15</sup> Voir Annexe 2.

différentes sphères de l'écosystème. Ces enseignements serviront ensuite de base pour assurer l'implication des parties prenantes et formuler la stratégie.

## **Phase 2 : « Prêt »**

**4. Obtenir l'implication des principaux acteurs.** L'une des principales missions de la stratégie est d'enclencher un processus d'implication en vue d'obtenir l'adhésion des principales parties prenantes – puis, dans un deuxième temps, de conserver cette adhésion pendant toute la durée du processus. L'objectif du processus d'élaboration de la stratégie est de susciter, de la part des différents acteurs, une série d'interventions qui contribueront ensemble à la croissance du marché. Ces parties prenantes prennent leurs décisions indépendamment les unes des autres à partir des informations dont elles disposent. Ce qui explique que l'objectif le plus important du processus d'élaboration de la stratégie est souvent de garantir le partage des résultats du diagnostic réglementaire et de marché entre toutes les parties prenantes. Les parties prenantes peuvent alors non seulement formuler un avis sur le diagnostic et des recommandations concernant les étapes à venir, mais aussi commencer à adapter leurs propres pratiques en fonction de ce qu'elles perçoivent comme des opportunités. Pour être véritablement efficace, cette implication doit s'opérer non seulement au niveau collectif, par ex. à travers des ateliers destinés aux parties prenantes, mais aussi au niveau privé au cas où des questions de confidentialité entreraient en jeu.

**5. Définir la politique et la stratégie.** Après avoir étudié la dynamique et les vecteurs du marché, et obtenu l'implication des diverses parties prenantes concernées, le gouvernement doit déclarer l'orientation qu'il entend donner à sa politique de développement de la micro-assurance. Une déclaration politique claire, sachant que l'évolution de la réglementation prendra nécessairement du temps, contribuera déjà dans une large mesure à susciter une réponse du marché, étant donné que cette déclaration lui apporte des certitudes concernant les actions gouvernementales dans le domaine de la micro-assurance. Mais une stratégie de développement de la micro-assurance représente beaucoup plus qu'une simple déclaration politique car elle va exiger des acteurs publics, privés et autres, un certain nombre de contributions. Et l'obtention d'un consensus vis-à-vis d'une telle stratégie, ou du moins des grands objectifs stratégiques à poursuivre et des principales activités à mettre en œuvre, ainsi que l'implication des acteurs majeurs de ce consensus, vont conditionner dans une large mesure l'orientation future du développement du marché.

A partir des résultats obtenus à l'étape 3, un plan d'action stratégique devra être élaboré afin d'établir un lien entre les obstacles, opportunités et objectifs stratégiques, et les interventions ou actions nécessaires pour atteindre ces objectifs. Le plan d'action servira de document de consensus pour garantir que toutes les parties prenantes sont bien en accord et s'efforcent de réaliser l'objectif commun. Dans un souci de pragmatisme, le plan d'action devra définir clairement le rôle des diverses parties prenantes, le calendrier de mise en œuvre des activités nécessaires ainsi que les mesures de suivi à mettre en place. Ce plan d'action doit impérativement envisager de manière réaliste les opérations à mettre en œuvre, et ne pas pécher par excès d'ambition.

Il n'existe pas de modèle de plan d'action à appliquer à la lettre. Il importe avant tout d'aborder la stratégie de manière concrète et d'être systématique dans la façon dont les mesures, les responsabilités, les jalons et le calendrier sont établis. Vous trouverez à l'Annexe 1 un exemple du format que peut avoir un plan d'action.

### Phase 3 : « Partez ! »

*De la stratégie à l'action.* La dernière étape du processus est celle de la mise en œuvre de la stratégie. Il est important de définir des jalons précis et réalistes pour mesurer les progrès accomplis et s'assurer que la dynamique n'est jamais rompue. Si l'ambition est, en soi, une vertu, il faut savoir qu'un ordre du jour trop ambitieux ne pourra pas être intégralement mis en œuvre et qu'il risquera de saper la crédibilité de la stratégie. La stratégie devra au contraire arrêter quelques actions clés qui pourront aisément être mises en œuvre. Les deux éléments les plus importants de la stratégie sont les suivants :

**6. Apporter des modifications à la réglementation** La réglementation est un des principaux éléments que les parties prenantes vont devoir étudier. S'il s'avère qu'une évolution de la réglementation s'impose (ce qui n'est pas du tout certain), les changements nécessaires pourront être de nature légale – c'est-à-dire liés au vote d'une loi par le Parlement ou le Congrès ou à une modification des législations déléguées – ou bien le régulateur peut simplement définir une orientation. Quel que soit le changement, une déclaration politique préalable contribuera à faciliter et à accélérer ce changement comme nous l'avons vu au point 5 ci-dessus. Ce changement pourra aussi nécessiter un travail technique détaillé, notamment de nature actuarielle. Ces processus sont souvent facilités par les échanges avec d'autres régulateurs qui ont entrepris des actions similaires.

Exemples d'actions susceptibles de faciliter le processus réglementaire :

- actions spécifiques visant à surmonter les obstacles identifiés, ou, le cas échéant, soutien à l'élaboration d'un cadre réglementaire spécifique à la micro-assurance ;
- élaboration d'une stratégie de mise en vigueur propre au champ de la micro-assurance, avec notamment des mesures de promotion de la formalisation dans les cas où il s'agit d'un objectif stratégique, et de protection des consommateurs lorsque le problème se pose ;
- actions en faveur d'un dialogue entre le secteur et le contrôleur d'assurance en vue d'établir les bases d'une compréhension mutuelle relativement aux objectifs réglementaires et aux compromis et réalités auxquels le marché doit faire face pour respecter la réglementation ;
- participation au débat et forums internationaux sur le développement de la micro-assurance.

Notez au passage que l'évolution de la réglementation ne doit pas nécessairement intervenir avant les changements concernant le marché (point 7 ci-dessous). Les deux processus peuvent être initiés parallèlement, ou bien les partenaires chargés de définir la stratégie peuvent estimer que le développement du marché doit d'abord avoir lieu, permettant d'en évaluer l'impact et de formuler une réponse réglementaire adaptée.

**7. Soutenir le marché.** La stratégie a également pour objectif de déclencher ou de favoriser une réponse du marché. La Section 3 plus haut définit un certain nombre de défaillances du marché et d'obstacles exigeant une intervention spécifique afin de faciliter l'offre de micro-assurance. Les interventions en faveur du marché peuvent prendre différentes formes, notamment :

- le soutien à l'innovation et à la mutualisation des risques pour les nouveaux modèles économiques (par exemple en attribuant des subventions de démarrage sur appel d'offres lorsque des financements sont disponibles) ;
- l'implication, dans les débats, de partenaires potentiels dans le domaine de la distribution ou d'agrégateurs afin de faciliter les partenariats ;
- l'évaluation des lacunes en termes de capacités de développement et de lancement de produits de micro-assurance et d'établissement de partenariats de distribution ;
- l'appui au renforcement de capacités, par exemple à l'aide d'assistance technique ou d'ateliers de formation du personnel sur le développement des produits, la vente, la gestion des partenariats et divers autres sujets pertinents ;
- la production d'informations et de données utilisables pour l'analyse du marché ;
- la réalisation d'études de faisabilité ; ou
- l'élaboration de codes et normes sectoriels par exemple dans une perspective de simplification des produits.

*L'éducation du consommateur* est un élément important dans le soutien au marché. Le régulateur et le marché – soit en coopération soit de manière indépendante – peuvent agir pour sensibiliser le public à l'assurance. Le processus d'élaboration de la stratégie permet dans une large mesure de définir quels types de campagne d'éducation du consommateur et de sensibilisation seront les plus efficaces, ainsi que les personnes à qui en confier les divers aspects.

D'autres exemples d'activités sont proposés à l'Annexe 1.

#### « Pause »

**8. Évaluer l'impact puis ajuster si besoin.** Une stratégie n'est pas statique. L'écosystème, qui comprend l'économie politique, la structure du marché et l'environnement économique, se transforme et évolue, et la stratégie doit s'adapter à cette nouvelle réalité. Il peut aussi arriver que les premières constatations indiquent que certaines actions stratégiques ne se justifient pas ou que d'autres priorités apparaissent. La stratégie doit donc avant tout être flexible et le plan stratégique doit prévoir des « pauses » permettant d'évaluer l'orientation et l'impact de la stratégie, ainsi que l'évolution du marché et de l'environnement afin d'aménager le plan stratégique pour l'avenir. Dans certains cas, il faudra aller jusqu'à envisager un changement complet de direction.

Les questions à se poser pendant cette étape sont les suivantes :

- **Est-ce que cela fonctionne ?** Dans quels domaines la stratégie a-t-elle rencontré des difficultés ? Quels sont les éléments dont la mise en œuvre est en retard, et pourquoi ?
- **L'écosystème a-t-il changé ?** De quelle manière ? Quelles sont les conséquences pour les résultats recherchés ?
- **Quels changements** faut-il apporter à la stratégie ?

Lorsque les ressources sont disponibles, il est conseillé de procéder, à intervalle régulier, à un exercice d'évaluation d'impact formel et indépendant afin de mesurer le résultat de la stratégie par rapport à l'objectif final visé. On peut aussi procéder à une évaluation en

interne. Dans les deux cas, il faudra préalablement dresser une liste d'indicateurs à contrôler régulièrement.

L'Initiative a défini les indicateurs de performance suivants pour lesquels on établira des valeurs de base dont on pourra contrôler l'évolution dans le temps<sup>16</sup> :

- **Nombre de prestataires de micro-assurance** : prestataires commerciaux ou communautaires récemment formalisés ;
- **Canaux de distribution utilisés** pour l'intermédiation de la micro-assurance : nombre d'entités, rôle et taille du réseau en pourcentage du marché total lorsque l'information est disponible, nombre d'assureurs utilisant chacun des réseaux ;
- **Nombre et pertinence des produits de micro-assurance** proposés : nombre total et par catégorie (d'après la définition de la micro-assurance adoptée). On pourra définir un « indice de pertinence » selon les critères (1) de l'*accessibilité économique* relativement au niveau et à la réalité de la régularité du revenu du public cible, (2) de l'*accessibilité physique* du produit à l'achat, (3) des conditions de paiement des primes, (4) des procédures de règlement des sinistres et (5) des *caractéristiques* proposées par rapport à la réalité et aux besoins du public cible.
- **Nombre de personnes achetant des produits de micro-assurance** et la répartition géographique et démographique de cette clientèle, en fonction des données disponibles ;
- **Valeur conférée par les produits de micro-assurance** : mesurée d'abord à partir du rapport sinistres-primes (montant des indemnisations de sinistres en pourcentage du total des primes perçues), mais aussi par rapport au ratio des dépenses engagées (frais de gestion, d'administration et de distribution en pourcentage de la prime) et au ratio de revenu net (revenu net sur prime nette) du secteur. Un des impacts stratégiques clés est de garantir la production et le suivi de ces données.
- **Pertinence des politiques, de la réglementation et du contrôle** de l'assurance par rapport aux directives de réglementation et de contrôle des marchés de la micro-assurance (conformément au document d'orientation de l'AICA et du Microinsurance Network sur la réglementation et le contrôle des marchés d'assurance inclusifs (*Guidance Paper on the Regulation and Supervision of Inclusive Insurance Markets*)).

#### 6.4. Quelles sont les institutions susceptibles de soutenir le processus ?

Il peut être intéressant de faire appel à un intervenant neutre pour favoriser le dialogue entre les différentes parties prenantes et donc soutenir de manière cohérente le développement de la micro-assurance. De même, différentes entités, qui ne sont pas nécessairement des acteurs directs de la chaîne de valeur, peuvent apporter leur contribution ou leur soutien au développement de la micro-assurance. Diverses entités extérieures à la chaîne de valeur peuvent jouer ce rôle :

---

<sup>16</sup> Les indicateurs et sous-indicateurs exacts et la manière de les mesurer doivent être définis au niveau national. Au niveau international, le Microinsurance Network a un projet en cours visant le développement d'indicateurs de performance spécifiques pour la micro-assurance. Pour plus d'informations, rendez-vous sur le site suivant : <http://www.micro-insurancenet.org/workinggroup/Performance-Indicators/9.php>

- *Les ONG.* Dans de nombreux pays en développement, les ONG ont un rôle de soutien important, soit directement dans le secteur financier, soit indirectement à travers des actions, par exemple, d'éducation du consommateur.
- *Les associations sectorielles, professionnelles et communautaires.* Diverses associations représentant différents types de publics, des grandes entreprises aux PME, en passant par les syndicats ou les représentants des communautés, peuvent être parties prenantes du processus de développement de la micro-assurance. Elles permettent ainsi à des représentants spécifiques du public cible de participer au dialogue.
- *Les organismes donateurs et les organisations multilatérales.* Les organismes donateurs et les fondations privées de type multilatéral ou bilatéral peuvent apporter leur contribution au développement du secteur financier en général, ou plus spécifiquement de l'assurance, en fonction des compétences qui sont les leurs. Dans certains cas, les organismes donateurs qui n'ont pas vocation à intervenir directement dans le domaine de l'assurance, mais plutôt dans celui de l'agriculture ou des autres industries où l'assurance est primordiale, ont eux aussi leur place. Cela est également vrai des organismes donateurs qui s'intéressent aux questions de sécurité sociale et de lutte contre la pauvreté.
- *Les organismes d'assistance technique ou de recherche,* tels que les instituts d'étude de marché, les institutions universitaires ou les consultants, peuvent aussi œuvrer activement en faveur du développement de la micro-assurance.

## 6.5. Qui assure les financements ?

Toute stratégie a besoin de fonds pour assurer ses activités. La syndication du financement compte parmi les initiatives pouvant favoriser l'implication collective. Les financements peuvent provenir de différentes sources, dont la première peut être (mais pas forcément) l'acteur principal. Ils peuvent aussi prendre la forme de contributions en nature de la part de toutes les parties participant au processus. La coordination de l'action des différents organismes de financement est essentielle. On retiendra trois grandes sources de financement du développement de la micro-assurance :

- *Financements publics :* Généralement, les pouvoirs publics consacrent plutôt leurs ressources à l'élaboration de la réglementation, au contrôle et à la mise en application des règles. Ils mettent aussi, parfois, des ressources humaines à disposition pour soutenir la stratégie de développement de la micro-assurance, par exemple sous la forme d'une équipe spécialisée dans la micro-assurance intégrée à l'organisme de contrôle.
- *Financements par le secteur :* le secteur peut financer la conception des produits, la phase pilote des nouveaux produits et des nouveaux canaux de distribution. Les acteurs peuvent aussi financer le renforcement des capacités et les autres formes de soutien qui leur sont apportées dans le cadre du processus stratégique. Des fonds du secteur privé peuvent ainsi alimenter la stratégie de développement globale. Le secteur dans son ensemble, par exemple à travers son association professionnelle, peut aussi contribuer au pot commun pour le développement de la micro-assurance, ou financer par exemple des campagnes de sensibilisation ou d'éducation financière des consommateurs.
- *Financements extérieurs :* On a parfois recours à des financements extérieurs (assurés par des agences de coopération multilatérales ou bilatérales) pour favoriser le

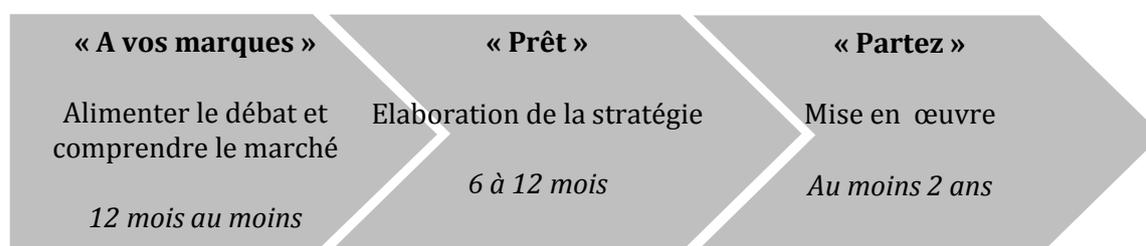
développement de la micro-assurance. Cette aide extérieure peut servir de catalyseur du processus de développement, puis le bailleur de fonds peut se désengager une fois assurée l'implication des parties prenantes. Inversement, un organisme de financement extérieur peut accompagner jusqu'au bout le processus en tant qu'animateur ou coordinateur « discret » du processus national, financeur unique ou cofinanceur, ou prestataire de services d'assistance technique destinés au processus.

## 6.6. Quels délais prévoir ?

Pour ne pas décevoir les parties prenantes, il est important de savoir que les résultats du processus de développement peuvent être longs à venir. La nécessité de travailler à relativement long terme doit être parfaitement comprise par les pouvoirs publics (qui attendent souvent du secteur privé des résultats assez rapides), le secteur privé (qui attend souvent des pouvoirs publics une modification rapide de la réglementation) et les intervenants extérieurs tels que les organismes donateurs (qui souhaitent généralement obtenir des résultats mesurables pendant la durée du programme<sup>17</sup>). S'il est toujours possible d'obtenir des résultats à court terme, le développement s'opère le plus souvent sur une période plus longue.

La chronologie du processus est toujours imprévisible et dépend de la situation de chaque pays. Il peut néanmoins être utile d'essayer de définir les différentes phases possibles du processus de développement ainsi que leur durée.

Le **Schéma 6** ci-dessous présente un scénario de processus type qui, comme nous l'avons précisé pour les autres sections, n'a qu'un caractère purement indicatif. La chronologie définitive dépendra du contexte national et du rôle joué par ses acteurs.



**Schéma 6. Chronologie indicative des phases de la stratégie de développement de la micro-assurance**

Source : les auteurs, à partir des expériences nationales

1. *Alimenter le débat et comprendre le marché.* La première phase comprend la décision de soutenir le développement de la micro-assurance ainsi que les trois premières étapes du processus d'élaboration de la stratégie exposées à la Section 6.2. On prévoira généralement, en fonction de la complexité du marché, au moins six mois pour réaliser l'étude initiale d'évaluation du marché et du paysage réglementaire. Puis les échanges et le débat avec les parties prenantes nécessiteront encore environ six mois. Cette phase et l'étude initiale peuvent se dérouler en partie simultanément, ce qui signifie qu'on pourra prévoir six à neuf mois pour ces deux phases, voire plus lorsqu'on a affaire à un environnement plus complexe. Pour être réaliste, on devra donc table sur une durée d'au moins douze mois.

<sup>17</sup> Il est donc conseillé d'éviter de mettre en œuvre des mesures à court terme visant à obtenir des résultats pendant la durée d'un programme de financement par des donateurs sans tenir compte du processus et des exigences de développement à long terme.

2. *Élaborer la stratégie.* La seconde phase regroupe les étapes 4, 5 et 6 du processus d'élaboration de la stratégie, qui consistent à obtenir un consensus quant aux objectifs et mesures stratégiques à adopter, et à définir un processus d'implication ainsi que la plateforme de coordination qui l'accompagne. Cette phase nécessitera au moins six à douze mois supplémentaires. Si l'étude a pris en compte tous les problèmes qui peuvent se poser, la stratégie sera d'autant plus facile et rapide à élaborer car elle exigera simplement de se mettre d'accord sur des activités spécifiques censées résoudre des problèmes déjà identifiés dans le cadre de l'étude. En fin de compte, la durée du processus dépendra du degré d'inclusion et de collaboration nécessaire. S'il a l'avantage de faciliter l'adhésion, un processus impliquant toutes les parties prenantes concernées sera aussi nécessairement plus long, d'où la nécessité de trouver un équilibre subtil. Le calendrier établi dépend, en outre, de la présence ou non d'un secrétariat ou d'un coordinateur dont le rôle est d'alimenter et d'animer le processus de discussion. Faute d'un tel soutien, le processus risquerait de s'enliser, noyé dans les priorités quotidiennes des parties prenantes.

3. *Mise en œuvre.* La mise en œuvre de la stratégie (étapes 6 et 7) est la plus longue des phases :

- **Modifications de la réglementation.** Dans certains cas, plusieurs années peuvent s'écouler entre le moment où le gouvernement prend conscience de la réalité de la micro-assurance et celui où la réglementation entre effectivement en vigueur. Lorsqu'une modification de la législation, qui doit être soumise au Congrès ou au Parlement, est nécessaire, le délai séparant l'élaboration de la politique souhaitée du vote parlementaire peut être de deux ans ou plus, en fonction de l'ampleur des changements préconisés. Les modifications de peu d'importance ou concernant des législations déléguées seront certes beaucoup plus rapides, mais elles pourront quand même prendre de 6 à 12 mois au minimum. Il est également possible, pour favoriser le développement du marché, d'avoir recours à des circulaires, des notes d'orientation/mémoires ou des directives pendant la période d'élaboration de la législation ou de la réglementation. Là encore, la durée du processus dépendra de l'ampleur des changements proposés. Lorsque ces directives ont pour objet des questions isolées et si les réformes préconisées sont consensuelles et retiennent toute l'attention du régulateur, elles peuvent être finalisées en 3 à 6 mois.
- **L'évolution du marché et la réponse du secteur privé** sont également des processus longs. Il faut généralement un certain temps pour convaincre les assureurs de la pertinence des analyses de rentabilité de la micro-assurance (plus précisément, pour que responsables du développement du marché parviennent à convaincre leur conseil d'administration du bien-fondé d'un investissement dans la micro-assurance). Et une fois la décision prise, il faut tenir compte du temps nécessaire à l'élaboration des produits et à la phase pilote. Cette phase pilote peut nécessiter des études de marché et un renforcement des capacités, qui à leur tour imposeront certains délais. Les assureurs de la plupart des pays connaissent mal ce marché et il leur faudra du temps pour se familiariser avec lui.

Au total, c'est au moins un an qu'il faudra, le plus souvent, à un nouveau produit ou canal pour atteindre la phase pilote si la direction soutient le processus et si l'entreprise possède les compétences nécessaires et assure un suivi adéquat. En revanche, lorsque les assureurs n'ont pas les compétences nécessaires et que des partenariats avec des experts étrangers ou autres sont nécessaires, le processus prend plus de temps, non seulement en raison des délais nécessaires à l'établissement de ces partenariats, mais aussi parce que la direction aura d'autant plus de réticences à s'engager si elle n'a pas

une compréhension complète des résultats attendus. Un autre facteur peut encore compliquer la donne : la nécessité de travailler en partenariat avec des groupes ou des agrégateurs extérieurs (tiers), car l'identification et l'évaluation des partenaires adéquats, ainsi que la négociation d'un partenariat viable prennent, là encore, du temps.

L'innovation n'a généralement lieu que dans les contextes où aucune incertitude réglementaire n'est susceptible de saper l'investissement consenti pour un produit ou un canal donné. Il est donc difficile de stimuler la partie commerciale du développement si de telles incertitudes réglementaires subsistent. Si l'opportunité est suffisamment importante et évidente, les entreprises consentiront plus facilement à prendre ce risque, mais dans le domaine de la micro-assurance, cela est rarement le cas<sup>18</sup>.

Si l'on tient compte de tous ces facteurs, la phase de mise en œuvre peut prendre, au final, plusieurs années et dans tous les cas deux ans au minimum.

## 7. Créer les conditions du succès

Dans le domaine de la microfinance, les stratégies nationales n'ont pas véritablement fait la preuve de leur capacité à produire les résultats escomptés<sup>19</sup>. Il est donc important d'éviter, dès l'abord, les écueils d'ores et déjà identifiés. Nous vous proposons ci-dessous ceux auxquels on pourra être exposé au niveau du processus et des résultats :

### Écueils concernant le processus

- *Partir d'un diagnostic de qualité.* Pour pouvoir appuyer l'action stratégique sur des fondations adéquates, les études de diagnostic doivent être suffisamment étendues et approfondies. C'est la garantie que la stratégie ne passera pas à côté de mesures importantes et ne fera pas sa priorité d'autres mesures dont l'utilité n'est pas avérée. L'*Outil n° 1* propose une méthodologie standard des diagnostics nationaux de micro-assurance qui permet de s'assurer de l'étendue et du niveau d'approfondissement de l'analyse.
- *Tenir compte de l'environnement et de l'économie politique au sens large.* Lorsque les stratégies ne tiennent pas suffisamment compte du secteur financier et de l'environnement financier au sens large et qu'elles n'ont pas de lien avec eux, elles risquent de passer à côté de certaines opportunités ou de mettre en œuvre des mesures qui pourraient achopper sur des facteurs liés à l'environnement. Il est donc essentiel de ne pas perdre de vue l'économie politique et la nécessité d'une volonté politique afin de garantir l'évolution de la réglementation.
- *S'appuyer sur une appropriation locale.* Les stratégies doivent veiller à ne pas être trop orientées par les organismes donateurs. Pour être efficaces, les partenaires locaux doivent s'approprier cette stratégie et toutes les parties prenantes importantes doivent reconnaître la nécessité d'une stratégie et de sa mise en œuvre. Cette adhésion des parties prenantes doit avant tout être réelle et leur engagement doit demeurer entier.

<sup>18</sup> Inversement, les régulateurs peuvent avoir du mal à identifier les changements nécessaires tant que les assureurs ne disposent pas d'une certaine expérience du marché des faibles revenus. Le risque est alors d'aboutir à une impasse, le processus d'élaboration de la stratégie étant un outil stratégique pour éviter d'en arriver à une telle situation.

<sup>19</sup> Voir le dossier « CGAP Brief on National Strategies », juin 2008. Les écueils à éviter que nous indiquons ici sont directement tirés de ce document.

- *S'assurer du leadership et de la capacité à intervenir des pouvoirs publics concernés.* Si une stratégie doit s'appuyer sur une base suffisamment large de parties prenantes, l'engagement et le rôle des pouvoirs publics, et notamment du contrôleur d'assurance, sont également des facteurs fondamentaux de réussite. Si la responsabilité de la stratégie est confiée à un service ou à un organisme dont la capacité d'intervention est insuffisante ou sans pouvoir politique réel, les résultats escomptés ont des chances d'être longs à venir ou de ne pas être à la hauteur des attentes.
- *Adopter un plan d'action réaliste.* Les plans d'action dont les objectifs ne sont pas réalistes ou qui se sont contentés de plaquer un modèle hérité d'autres pays sans véritable prise en compte du contexte local sont voués à l'échec. Et les attentes déçues provoquant forcément la frustration, il est préférable d'être moins ambitieux, notamment lorsqu'on ne dispose que de ressources limitées, mais de s'assurer qu'on a les moyens des objectifs qu'on s'est fixés.
- *Faire toujours preuve de flexibilité.* Tout évolue en permanence. Le secteur de l'assurance et le secteur financier au sens large ne font pas exception à cette règle. C'est pourquoi les parties prenantes impliquées dans le développement de la micro-assurance doivent impérativement adapter en permanence leur stratégie et leur démarche à l'évolution du contexte et aux enseignements qu'ils tirent de l'expérience.

### **Les résultats**

- *Entretenir la dynamique.* Veillez à préserver en permanence la dynamique de votre stratégie afin que l'enthousiasme initial des parties prenantes ne s'éémousse pas avec le temps. Un plan d'action spécifique et pas trop ambitieux, avec des jalons clairement définis, vous permettra de conserver cette dynamique. Veillez aussi à cibler un nombre suffisant de sources de financement afin que chacun des aspects de votre plan d'action soit suffisamment doté.
- *Garantir les résultats.* Le dernier écueil, et non le moindre, tient au fait que toute action ne produit pas nécessairement d'impact. Le critère fondamental à prendre en compte pour choisir les actions à mettre en œuvre doit être leur effet prévisible sur l'utilisation de l'assurance parmi le marché cible.

Si les responsables de la mise en place d'une stratégie nationale de développement de la micro-assurance étudient attentivement, dès le début, tous les aspects évoqués ci-dessus, ils peuvent être assurés que leur démarche sera suffisamment réaliste, réfléchie, coordonnée et adaptée à son contexte pour faire avancer, pays par pays, une cause simple, celle de l'amélioration des conditions de vie du plus grand nombre en les aidant à mieux gérer les risques auxquels ils sont exposés.

**En conclusion :** L'Initiative s'appuie sur une collaboration avec les décideurs politiques, les régulateurs et les contrôleurs nationaux afin de promouvoir le développement du marché ainsi que des réformes allant dans le sens de l'amélioration de l'accès. Le présent document explicite le rôle que peut jouer une stratégie de développement délibéré de la micro-assurance impliquant toute une série de parties prenantes publiques et privées. Il expose les arguments et la logique d'une telle stratégie et souligne la nécessité de bien assimiler les différentes composantes du paysage ou écosystème national. Ceci posé, il propose divers outils permettant de comprendre les différentes étapes et les pré-requis indispensables au succès d'un processus de développement de la micro-assurance.

## Annexe 1 : Exemple de modèle de plan d'action

Objectif : • Etat actuel du marché : •				
	Objectifs stratégiques :	Etapes de l'action :	Responsabilité :	Jalons et calendrier :
Grandes opportunités : • •				
Principales difficultés : Réglementaires : • • Au niveau du marché : • • Au niveau du contexte : • •				
Lacunes en termes d'informations : • •				

### Schéma 7. Modèle hypothétique de plan d'action

Source : les auteurs, à partir des expériences nationales

Exemples d'activités qui peuvent faire partie du plan d'action :

Amorcer ou soutenir un processus réglementaire inclusif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutenir une déclaration politique</li> <li>• Recherche de solutions pour surmonter les obstacles identifiés</li> <li>• Problèmes de mise en œuvre/de protection des consommateurs</li> <li>• Faciliter le dialogue entre les acteurs du secteur et le contrôleur</li> <li>• Participation aux débats et forums internationaux</li> <li>• Soutien supplémentaire à la recherche, au renforcement des capacités</li> </ul>
Provoquer ou soutenir une réponse du marché	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboration de codes et de normes propres au secteur</li> <li>• Etudier les modèles économiques</li> <li>• Renforcement des capacités ateliers</li> <li>• Subventions de démarrage pour les projets pilotes innovants</li> <li>• Production d'informations de qualité</li> </ul>
Sensibiliser le public à l'assurance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborer et mettre en œuvre des campagnes d'éducation des consommateurs</li> <li>• Elaborer une terminologie commune au secteur</li> <li>• Créer un centre d'appels</li> </ul>

### Schéma 8. Exemple d'éléments pouvant entrer dans un plan d'action de la micro-assurance

Source : les auteurs, à partir des expériences

## Annexe 2 : Autres documents à consulter concernant l'Initiative Accès à l'Assurance

1. Outil n° 1 de l'Initiative Accès à l'Assurance : *Diagnostic du secteur national de la micro-assurance : cadre analytique et méthodologie d'étude*. Disponible sur le site : [www.access-to-insurance.org](http://www.access-to-insurance.org)
1. Groupe de travail AICA-CGAP sur la micro-assurance, 2007. *Questions sur la réglementation et le contrôle de la micro-assurance*. Disponible sur le site : [www.iaisweb.org](http://www.iaisweb.org)
2. Groupe de travail conjoint AICA-Microassurance Network sur la micro-assurance, 2010. *Issues Paper on the Regulation and Supervision of Mutuals, Cooperatives and other Community-based Organisations in increasing access to Insurance Markets*. Disponible sur le site : [www.iaisweb.org](http://www.iaisweb.org)
3. Groupe de travail AICA-CGAP sur la micro-assurance, 2008. *Making insurance markets work for the poor: microinsurance policy, regulation and supervision*. Rapport de synthèse par H. Bester, D. Chamberlain et C. Hougaard, portant sur les résultats de cinq pays. Disponible sur le site : [www.access-to-insurance.org](http://www.access-to-insurance.org)
4. Groupe de travail AICA-CGAP sur la micro-assurance, 2008. *Making insurance markets work for the poor: microinsurance policy, regulation and supervision*. Cinq études nationales : Colombie (par Fedesarrollo), Inde (par M-Cril), Philippines (par Rimansi), Afrique du Sud (par Genesis Analytics) et Ouganda (par Genesis Analytics). Les rapports nationaux sont disponibles sur le site : [www.access-to-insurance.org/country-experience.html](http://www.access-to-insurance.org/country-experience.html)
5. Bester, H, Chamberlain, D & Hougaard, C, 2009. *Making insurance markets work for the poor: microinsurance policy, regulation and supervision*. Série de 12 notes thématiques préparées à partir des études de cas nationales et de leur synthèse. Disponibles en anglais, français, portugais et espagnol sur le site : [http://www.cenfri.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=84&Itemid=84](http://www.cenfri.org/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=84)

**Ce document a été adapté de:**

Chamberlain, D., Bester, H., 2006, Guidelines for creating a facilitative regulatory environment for microinsurance - a cross-country review. Proposed analytical framework and methodology. Document de recherche de Genesis Analytics élaboré pour le Groupe de travail Conjoint AICA-CGAP sur la Micro-assurance (v7.2.)



Initiative Accès à l'Assurance  
Hébergée par GIZ Sector Project Financial Systems  
Approaches to Insurance  
Gesellschaft für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ)  
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn, Allemagne

Téléphone: +49 61 96 79-6466  
Fax: +49 61 96 79-80 6466  
E-mail: [info@access-to-insurance.org](mailto:info@access-to-insurance.org)  
Site Web: [www.access-to-insurance.org](http://www.access-to-insurance.org)

L'Initiative est un partenariat entre:



International Association of Insurance Supervisors



BMZ



Federal Ministry for Economic Cooperation and Development



Making financial markets work for the poor



International Labour Office



Finanz und Entwicklung  
Initiative für Afrika



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

Hosted by:

**giz** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH