

Cadres réglementaires proportionnés appliqués à l'assurance inclusive :

Enseignements de dix ans de réglementation
de la micro-assurance



Sigles et abréviations	2
Introduction	3
Contexte	4
1. État de développement du marché	6
1.1. Indicateurs du marché	6
1.2. Produits	7
1.3. Porteurs de risque	8
1.4. Distribution	10
2. Dix ans de réglementation de l'assurance inclusive	12
2.1. Stratégies nationales	12
2.2. Documents d'orientation sur la micro-assurance	12
2.3. Lois et réglementations	13
2.3.1. Définition de la micro-assurance	13
2.3.2. Traitement réglementaire en application du principe de proportionnalité	16
2.4. Mesures complémentaires au-delà de la réglementation	18
2.5. Soutien et collaboration	19
3. Enseignements des dix dernières années	20
4. Perspectives : défis actuels et futurs	22
4.1. Défis actuels	22
4.1.1. Formalisation	22
4.1.2. Collecte et analyse des données	23
4.1.3. Répondre aux innovations	24
4.1.4. Viabilité des programmes soutenus par l'État	25
4.2. Tendances récentes et défis potentiels	25
5. Perspectives	34
Annexe - Bibliographie et ressources complémentaires	36



Sigles et abréviations

A2ii	Initiative Accès à l'assurance	MIN	Microinsurance Network
AICA	Association internationale des contrôleurs d'assurance	NIC	National Insurance Commission, Ghana
ALC	Amérique latine et Caraïbes	OIT	Organisation internationale du travail
BMZ	Ministère fédéral pour la coopération et le développement économique, Allemagne	ONG	Organisation non gouvernementale
BRL	Real brésilien	ORM	Opérateur de réseau mobile
Cenfri	Centre for Financial Regulation and Inclusion	PBA	Principes de base d'assurance
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor	PEN	Peruvian Nuevo Sol
CIMA	Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances	PHP	Peso philippin
COOPEC	Coopératives d'épargne et de crédit	PST	Prestataire de services techniques
FIWG	Financial Inclusion Working Group	RFPI	Regulatory Framework Promotion of Pro-poor Insurance Markets in Asia
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH	SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Pérou
GSMA	Groupe Speciale Mobile Association	SEC	Securities and Exchange Commission, Pakistan
IC	Insurance Commission, Philippines	SEGURO	Solvency, Efficiency, Governance, Understanding of Microinsurance, Risk Management and Outreach of Clients
IMF	Institution de microfinance	SNIF	Stratégie nationale d'inclusion financière
IRDA	Insurance Regulatory and Development Authority, Inde	SUSEP	Superintendencia de Seguros Privados, Brésil
LAB	Lutte anti-blanchiment d'argent	USD	Dollar des États-Unis
MCOC	Mutuelles, coopératives et organisations communautaires		
MEFIN	Mutual Exchange Forum for Inclusive Insurance		
MI-MBA	Microinsurance mutual benefit association		

INTRODUCTION

Il y a un peu plus de dix ans que la première réglementation de la micro-assurance¹ a été introduite en Inde, en 2005. Ce guide s'intéresse aux approches de supervision qui ont été adoptées depuis, et cherche à tirer les enseignements du passé. Dans une perspective d'avenir, il examine certains des défis courants et émergents auxquels les contrôleurs d'assurance² se trouvent confrontés, en particulier sur les questions de la formalisation, du traitement des données, de l'implication des gouvernements, de la distribution de masse et des technologies numériques.

Les modes d'élaboration et les hypothèses réglementaires ont changé à bien des égards. Les contrôleurs doivent maintenant gérer des relations qui n'existaient pas par le passé. Par exemple, l'assureur commercial était traditionnellement la partie la plus forte de la chaîne de valeur de l'assurance ; dans le contexte de l'assurance inclusive, il est désormais souvent secondaire par rapport à de nouveaux types d'intermédiaires tels que les détaillants ou les opérateurs de réseau mobile (ORM). De plus en plus souvent, les gouvernements conçoivent également de larges dispositifs d'assurance, assurant aussi parfois la fonction de porteur de risque dans le cadre d'objectifs politiques extérieurs au secteur financier, comme la lutte contre les effets du changement climatique ou la sécurité alimentaire. De nouveaux risques découlant des innovations technologiques sous-tendent tous ces changements. Ces évolutions forcent les contrôleurs à penser différemment et à modifier leur approche réglementaire.

Ce guide s'appuie sur les discussions fécondes d'un Symposium d'experts organisé à Washington en décembre 2014. Il intègre en outre les leçons tirées de l'expérience de l'A2ii en collaboration avec les contrôleurs d'assurance sur le terrain. Il marque également les 10 ans de l'engagement de l'AICA dans l'inclusion financière – à l'origine sous la forme d'un groupe de travail conjoint sur la micro-assurance établi en 2006 par ce qui constituait alors le Groupe de travail sur la micro-assurance du CGAP (plus tard remplacé par le Microinsurance Network, MIN) et par l'AICA. Le Groupe de travail conjoint a d'abord été complété, puis remplacé par un comité permanent dédié à l'inclusion financière dans le cadre des comités de l'AICA, d'abord baptisé Sous-comité sur l'inclusion financière de l'AICA, puis Groupe de travail sur l'inclusion financière.

1 Il existe différentes définitions de la micro-assurance. L'AICA a adopté la définition suivante : « La micro-assurance est une assurance à laquelle ont accès les populations à faibles revenus, fournie par une variété d'entités différentes, mais opérée conformément aux pratiques d'assurance généralement admises (lesquelles doivent inclure les Principes de base d'assurance). Cela signifie notamment que le risque assuré au titre d'une police de micro-assurance est géré suivant les principes de l'assurance et financé par des primes. L'activité de micro-assurance elle-même doit donc relever de l'autorité nationale de réglementation / de contrôle des assurances ou de tout autre organisme compétent en vertu des lois nationales de la juridiction concernée. Le Microinsurance Network utilise la définition suivante : « La micro-assurance se réfère habituellement aux services d'assurance offerts principalement aux clients à faibles revenus et dotés d'un accès limité aux services d'assurance traditionnels et aux autres instruments efficaces de gestion du risque. ».

2 Le terme contrôleur renvoie à la fois aux autorités de contrôle et de réglementation.

SYMPOSIUM D'EXPERTS SUR LES APPROCHES RÉGLEMENTAIRES PROPORTIONNÉES APPLIQUÉES AUX MARCHÉS D'ASSURANCE INCLUSIFS, DÉC. 2014

En décembre 2014, l'Initiative Accès à l'assurance (A2ii), l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA), et le CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) ont organisé un symposium d'experts sur le thème « Approches réglementaires proportionnées pour les marchés d'assurance inclusifs – tirer les leçons de l'expérience pour le futur ». Ce symposium, qui marquait les 10 ans de l'introduction de la première réglementation de la micro-assurance en Inde en 2005, a permis de réfléchir à ce qui avait fonctionné ou non au cours de cette décennie.

Cet événement a fourni une plateforme permettant de générer des enseignements systématiques à partir de l'expérience internationale en matière de réglementation et de contrôle de l'assurance inclusive. Ce symposium d'une journée et demie a réuni 33 délégués, représentants d'autorités de contrôle, d'agences de développement, d'acteurs de la coopération internationale et d'experts en réglementation de 14 juridictions.



Symposium de Washington, décembre 2014

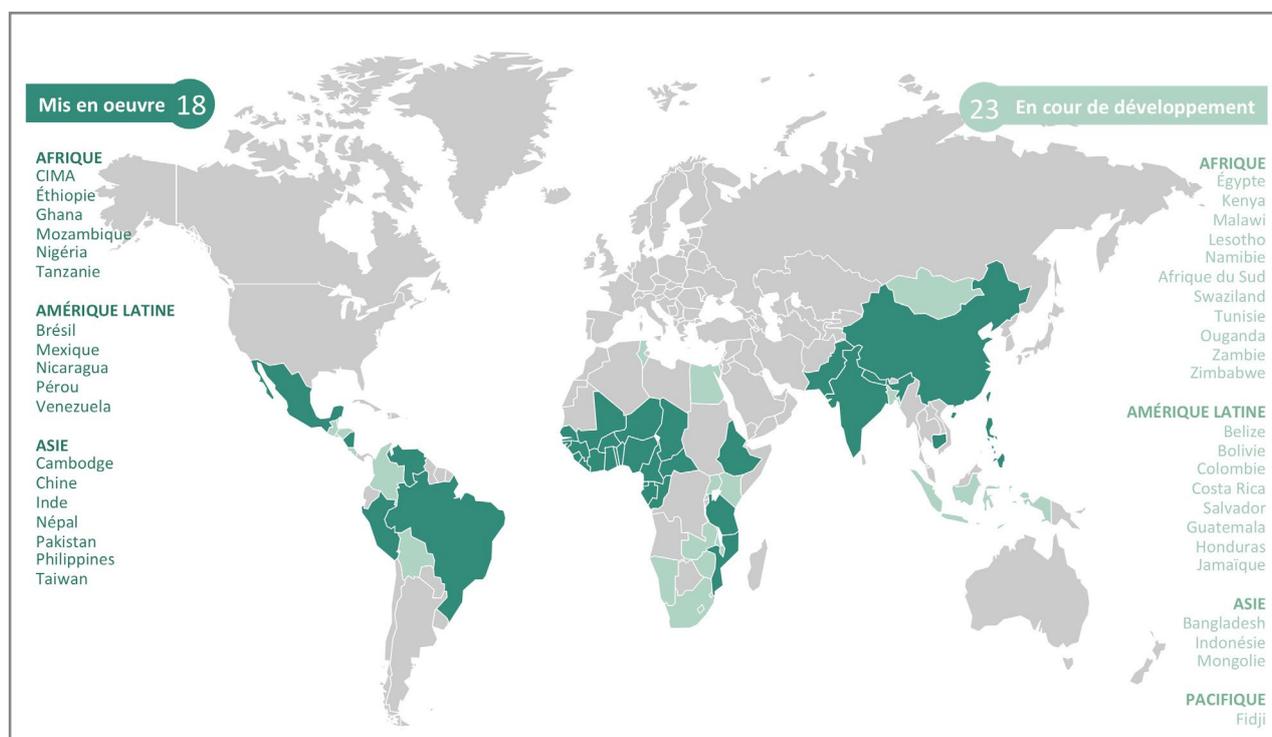
CONTEXTE

L'assurance inclusive est un concept large. L'AICA la définit comme : « tous les produits d'assurance destinés aux segments de marché exclus ou mal servis en général – plutôt que ciblant exclusivement les pauvres ou le marché à faibles revenus dans une acception étroite ». Le terme « micro-assurance », quant à lui, est défini de manière plus spécifique : « assurance à laquelle ont accès les populations à faibles revenus, fournie par une variété d'entités différentes, mais opérée conformément aux pratiques d'assurance généralement admises (lesquelles doivent inclure les Principes de base d'assurance³) ».

Pour de nombreux contrôleurs, le développement des marchés d'assurance inclusifs a commencé avec la micro-assurance. Au cours des dernières années cependant, la perspective s'est progressivement élargie au-delà de la micro-assurance pour embrasser l'assurance inclusive dans son ensemble, c'est-à-dire tous les services d'assurance contribuant à terme à rendre le marché d'assurance plus inclusif⁴. Les contrôleurs ont commencé à étudier ou à reconnaître de manière proactive les approches réglementaires ou politiques différentes destinées à accroître la disponibilité de l'assurance pour d'autres groupes exclus ou mal servis dans leur juridiction. Par ailleurs, les gouvernements des économies en développement et émergentes reconnaissent de plus en plus que l'assurance inclusive peut jouer un rôle dans la protection des populations économiquement vulnérables ; en tant que telle, l'assurance inclusive est de plus en plus intégrée aux programmes de développement économique plus larges. Pour le moment, étant donné que la majorité des cadres réglementaires d'assurance inclusive élaborés au cours des dix dernières années ont été centrés sur la micro-assurance, ce rapport se concentre essentiellement sur la réglementation de la micro-assurance.

Au cours des 10 dernières années, au moins 18 contrôleurs d'assurance ont adopté un cadre réglementaire spécifique à la micro-assurance. Au moins 23 autres pays sont actuellement en cours de développement d'une forme de réglementation spécifique pour la micro-assurance. Il s'agit d'une évolution remarquable par rapport au début du développement du marché de la micro-assurance.

Illustration 1: Paysage de la réglementation de la micro-assurance



³ Voir Document de discussion sur la conduite des activités dans l'assurance inclusive (AICA, 2015) et Questions sur la réglementation et le contrôle de la micro-assurance (AICA, 2007).

⁴ Voir la discussion sur l'assurance de masse à l'Encadré 8.

L'impulsion initiale pour l'élaboration d'une réglementation de la micro-assurance varie selon les pays.

Lorsque que la première réglementation sur la micro-assurance a été introduite en Inde en 2005, il s'agissait de lancer des produits d'assurance destinés à des personnes économiquement vulnérables et d'encadrer leur distribution et leur utilisation, à une période où ce marché n'existait pas encore. Dans certains cas, les réglementations de micro-assurance constituaient une réponse politique ciblée à des défis immédiats, comme des obstacles réglementaires découlant des règles en vigueur relatives aux produits ou l'inadéquation des règles de transparence. Aux Philippines, le cadre réglementaire dédié à la micro-assurance a été principalement élaboré pour apporter une réponse au développement des activités d'assurance informelles. Celles-ci entraînaient des problèmes de protection des consommateurs et il était par conséquent devenu nécessaire de réglementer ces activités en les intégrant dans le système financier formel. Au Pérou, la réglementation de la micro-assurance cherchait à autoriser une gamme plus large de canaux de distribution de la micro-assurance pour les assureurs, tout en mettant l'accent sur la protection des consommateurs. Dans tous les cas, les contrôleurs mettent en place des réglementations de micro-assurance pour catalyser la croissance du marché de l'assurance inclusive.

Lors de l'élaboration de la réglementation de la micro-assurance, les contrôleurs ont cherché à instaurer un équilibre délicat entre l'établissement d'un environnement commercial favorable et la protection des consommateurs vulnérables.

D'un côté, les mesures de protection des consommateurs doivent être adaptées à une clientèle qui n'est pas familière de l'assurance. Il s'agit d'un aspect essentiel dans la mesure où le profil du client d'assurance inclusive⁵ se caractérise habituellement par un moindre niveau d'éducation ou de sensibilisation aux aspects financiers et, dans le même temps, par un degré supérieur de vulnérabilité financière. La nécessité pour l'assurance d'apporter une réelle valeur ajoutée et de susciter la confiance devient en cela plus primordiale encore. D'un autre côté, les contrôleurs reconnaissent que les assureurs ont besoin d'un environnement réglementaire qui offre une flexibilité et des opportunités adaptées pour mener des opérations commercialement viables. Les clients d'assurance inclusive sont souvent géographiquement plus difficiles à atteindre, et à ce titre souvent trop coûteux pour les canaux de distribution traditionnels. De nombreuses entreprises ont éprouvé des difficultés à réaliser les économies d'échelle nécessaires pour assurer la viabilité de leur activité.

Au cours des cinq dernières années, une attention croissante a été portée à l'application du concept de « proportionnalité » dans les réglementations de l'assurance inclusive.

L'application proportionnée des PBA signifie que les mesures de contrôle doivent être appropriées pour atteindre les objectifs de contrôle d'une juridiction donnée et les résultats attendus des PBA, mais sans aller pour cela au-delà du nécessaire. C'est pourquoi les PBA offrent la flexibilité nécessaire pour adapter les exigences et les mesures de contrôle afin qu'elles correspondent à la nature, à l'échelle et à la complexité des risques des différents assureurs pour le secteur de l'assurance ou pour le système financier dans son ensemble. Cette approche doit aider à promouvoir les objectifs d'inclusion financière et de développement du marché⁶. Les cadres réglementaires de micro-assurance se fondent aujourd'hui généralement sur ce concept, même lorsqu'ils ne mentionnent pas explicitement la « proportionnalité ».

Toutefois, le débat sur le juste équilibre entre la protection des consommateurs et le développement du marché divise toujours les acteurs de la supervision. La réponse n'est pas simple, car elle varie en fonction du contexte de chaque pays : facteurs économiques, politiques et socioculturels, nature des cadres ou des infrastructures de protection sociale existants, spécificités de la législation sur l'assurance, mais aussi réglementations régissant les activités bancaires, les paiements électroniques, les coopératives et les télécommunications. Les défis réglementaires évoluent constamment à la faveur de l'émergence de nouvelles tendances sur le marché, induites par de nouveaux acteurs ou de nouvelles technologies. C'est donc le bon moment pour réfléchir à la façon dont les réglementations d'assurance inclusive se sont développées au cours de la dernière décennie – ce qui a fonctionné ou non, les tendances à venir et les enseignements importants à garder à l'esprit à mesure du développement du marché.

⁵ Voir le Document de discussion sur la conduite des activités dans l'assurance inclusive (AICA, 2015).

⁶ L'AICA a publié un certain nombre de documents qui fournissent des conseils sur l'application du concept de proportionnalité dans différents domaines. Pour accéder à la liste complète, voir l'annexe Bibliographie et ressources complémentaires

1. ÉTAT DE DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ

Le paysage international de l'assurance inclusive a considérablement changé au cours des dix dernières années. Ce chapitre examine les principaux aspects du développement du marché et leur évolution – principaux indicateurs du marché, produits, porteurs de risque et distribution.

1.1. Indicateurs du marché

Les marchés de micro-assurance se sont considérablement développés dans toutes les régions au cours de la dernière décennie. Si l'on fait la somme des dernières données disponibles sur le nombre total de personnes assurées dans chaque région, on obtient approximativement un total de 281 millions de personnes assurées (données de 2013 ou 2015 selon les régions). D'autres sources estiment qu'environ 500 millions⁷ de polices de micro-assurance ont été vendues au cours des dix dernières années. Soit une croissance formidable par rapport aux 78 millions de polices enregistrées en 2007⁸ dans les 100 pays les plus pauvres. L'Afrique, en particulier, a connu une croissance considérable. Toutefois, si l'on considère la taille potentielle du marché à faibles revenus – 4 milliards de personnes peu ou pas servies par l'assurance au total⁹ – il apparaît qu'une grande part reste inexploitée. C'est particulièrement vrai en Afrique et en Asie, où le taux de couverture de la micro-assurance, mesuré par le rapport entre le nombre de vies ou de biens couverts et la population totale, est de 4,4 % et 4,3 % respectivement, contre 7,6 % pour la région Amérique latine et Caraïbes¹⁰.

Tableau 1 : Principales données sur la micro-assurance par région

	Amérique latine et Caraïbes		Afrique		Asie ³
	2011	2014 ¹	2012 ¹	2015 ¹	2013 ¹
Nb de pays de la région comptant des activités de micro-assurance ²	19	21	39	36	24
Nb d'assureurs offrant de la micro-assurance	99	94	511	200 ³	228
Nombre de produits	159	200 ³	598	270 ^{3,4}	507
Nombre de vies ou de biens couverts (mn*)	45.5	48.6	44.4	61.8	170.4
Croissance sur la période concernée (%)		7		39	
Population couverte (%)	7.6	7.9	4.4	5.4	4.3
Total des primes collectées déclarées (mn USD)	860	828	548	756	829

Source: *The Landscape Studies* *mn = million

1 Sur la base des données de l'année précédente.

2 Indique le nombre de pays compris dans l'étude ayant déclaré des activités de micro-assurance. Le nombre total de pays par région, selon la liste des régions géographiques et de leur composition établie par les Nations unies est le suivant : ALC (51), Afrique (58) et Asie (75).

3 Indique le minimum connu.

4 Le nombre de 2012 est significativement plus élevé, car trois répondants étaient des agrégateurs représentant respectivement 39, 76 et 237 groupes communautaires. Ces groupes communautaires n'ont pu être comptés qu'au niveau agrégé en 2015.

7 Voir *Microinsurance and Emerging Markets* publié par l'Insurance Information Institute, disponible à l'adresse <http://www.iii.org/issue-update/microinsurance-and-emerging-markets>.

8 Tous les chiffres sont tirés des documents suivants : *The Landscape of Microinsurance in the World's 100 Poorest Countries*, *The Landscape of Microinsurance in Africa 2012*, *The Landscape of Microinsurance Africa 2015*, *The Landscape of Microinsurance in Latin America and the Caribbean (2011)*, *The Landscape of Microinsurance in Latin America and the Caribbean 2014*, *The Landscape of Microinsurance in Asia and Oceania 2013*, appartenant tous à la série "Landscape Studies".

9 Selon les statistiques de la Banque mondiale, environ 4 milliards de personnes vivent avec moins de 4 USD par jour (en dollars internationaux de 2005 en parité de pouvoir d'achat). Ce chiffre inclut 2,6 milliards de personnes vivant avec moins de 2 USD par jour (Swiss Re, 2010).

10 Recueillir des données régionales précises et comparables a souvent été difficile. Tous les assureurs offrant de la micro-assurance n'ont pas été relevés par les études conduites. Parfois les données ont été fournies par des intermédiaires, auquel cas obtenir le nombre exact d'assureurs s'est avéré difficile. En ce qui concerne les produits, certaines sociétés ont déclaré tous les produits d'une même branche d'activité comme un seul produit, tandis que d'autres ont déclaré chaque produit séparément. En Asie en particulier, les tailles d'échantillons ne sont pas toujours pleinement représentatives. Les chiffres pour l'Asie sont des estimations générales convenues. Une base de données internationale a été mise en place en 2015. Voir la Carte mondiale de la micro-assurance du Microinsurance Network (<http://worldmapofmicroinsurance.org/>).

1.2. Produits

Au cours des 10 dernières années, les gammes de produits se sont diversifiées. La plupart des marchés ont démarré principalement avec des produits d'assurance vie, d'assurance individuelle accident et d'assurance emprunteur. Même si ces gammes de produits dominent toujours, dans toutes les régions le secteur s'est diversifié pour offrir de l'assurance santé, agricole et de biens. Cette tendance montre la maturité croissante du marché à la fois du point de vue de la demande et du point de vue de l'offre. Les assureurs adaptent de plus en plus leur offre aux besoins et aux préférences des consommateurs, adoptent des stratégies commerciales plus sophistiquées et élargissent la portée et l'échelle de leurs opérations en exploitant les progrès technologiques, les partenariats avec des intermédiaires non traditionnels et le soutien de l'État.

La micro-assurance vie, accident et santé constitue la plus grande part du marché, la croissance des produits d'assurance de biens et d'assurance agricole étant encore relativement nouvelle. Il existe cependant quelques variations d'une région à l'autre :

- En Afrique, les produits vie, individuelle accident et santé formaient la plus grande part du marché ces dix dernières années. Bien que les couvertures santé, biens et agriculture aient été initialement sous-développées par rapport à l'assurance vie, la croissance de ces gammes de produits a dépassé celle de l'assurance vie au cours des dernières années¹¹, signe prometteur indiquant que les produits évoluent et se diversifient. Les couvertures santé, notamment, ont connu un essor important en raison de quatre nouveaux programmes offrant des produits d'indemnités d'hospitalisation ou des couvertures hospitalières via des ORM.
- En Asie, les produits dominants sont les couvertures vie et individuelle accident. L'assurance santé compte le plus grand nombre de produits, principalement en lien avec les soins primaires. Si l'on exclut les programmes d'assurance santé soutenus par l'État, l'assurance santé dans son ensemble a moins contribué à la croissance et à la couverture globale que l'assurance vie et les couvertures accident. Le plus notable reste la croissance du nombre de polices d'assurance agricole, soit plus de 100 % entre 2010 et 2012, en raison du soutien du gouvernement et des innovations dans l'assurance paramétrique qui permettent l'offre d'assurance agricole à grande échelle.
- En ce qui concerne la région ALC, l'assurance décès emprunteur, qui est depuis longtemps le produit dominant, est toujours en tête aux côtés des produits d'assurance vie à court terme et des couvertures individuelles accident, et constitue le produit d'entrée habituel des assureurs qui débent sur le marché de la micro-assurance. L'assurance décès emprunteur reste la gamme de produit qui connaît la croissance la plus rapide. L'assurance santé arrive en troisième position après l'assurance vie et l'assurance individuelle accident – une amélioration significative par rapport au début de la décennie où l'offre d'assurance santé était minimale. La croissance de la micro-assurance de biens et de la micro-assurance agricole, bien que renforcée ces dernières années, est toujours faible en comparaison des autres gammes de produits. Dans cette région, on observe que les produits de micro-assurance de biens ont tendance à être offerts par les prestataires les plus expérimentés.
- Dans toutes les régions, l'assurance de biens représente moins de 5 % des primes. De nombreux régimes d'assurance agricole reposent actuellement au moins en partie sur le soutien de l'État.

L'assurance combinée, ou intégrée¹², est une stratégie de vente clé qui continue à se développer. Si l'assurance intégrée à un autre produit ou service (d'assurance ou autre) fonctionne bien, c'est notamment parce qu'elle offre un moyen efficace d'atteindre une échelle significative. Un avantage particulièrement important lorsque la demande est faible ou lorsqu'il est trop coûteux de distribuer l'assurance en tant que produit autonome. En Afrique, un tiers des primes de micro-assurance en 2014 portait sur des produits multirisques ou combinés offrant plusieurs types de couverture. Près de la moitié des produits de micro-assurance offerts dans la région ALC en

¹¹ Voir la série *Landscape Studies*.

¹² L'assurance intégrée est une couverture d'assurance associée à un autre produit (voir le document de l'AICA *Mise en œuvre des mesures de réglementation et de contrôle soutenant les marchés d'assurance inclusifs*, octobre 2012). On parle aussi de « combinaison ». L'autre produit peut être un service financier, comme un prêt, un paiement électronique ou un autre type d'assurance, ou un service non financier comme des obsèques, la vente de semences et d'engrais, le paiement de factures d'électricité ou d'autres services publics, ou l'achat de crédit de consommation mobile.

2013 étaient des produits multirisques : couverture vie et individuelle accident, santé et vie, entre autres combinaisons. On observe une tendance similaire pour les produits vie et accident en Asie. La combinaison avec des services hors assurance est également courante.

Le prestataire de services hors assurance agit comme un agrégateur¹³ de clients, offrant aux assureurs un accès à sa base de clientèle tout en bénéficiant de la valeur ajoutée offerte par l'assurance. Par exemple, l'assurance décès emprunteur permet à l'institution financière de protéger son activité de crédit en cas de décès ou d'invalidité d'un emprunteur. Autre exemple : la micro-assurance fournie gratuitement en même temps que l'achat de crédit de communication mobile, qui permet à l'ORM d'attirer de nouveaux clients et d'encourager la fidélisation de sa clientèle. Il existe également des modèles de vente par lesquels les ORM proposent des produits entièrement ou partiellement payants, par exemple des produits dont la couverture de base est gratuite mais qui offrent une meilleure couverture ou une couverture étendue aux membres de la famille en contrepartie du paiement d'une prime. Ce type d'offre est souvent qualifié de "freemium".

Les produits ont évolué pour mieux s'adapter aux besoins des clients. Les prestataires ont trouvé de nouveaux moyens d'offrir davantage de flexibilité et de s'adapter aux besoins et préférences individuels. En ce qui concerne les produits et services, cela se traduit par exemple par une plus grande rapidité de paiement des indemnités, des processus d'adhésion plus simples ou des modalités plus souples de paiement des primes qui conviennent mieux aux populations dotées de revenus faibles ou irréguliers. De nombreux produits de micro-assurance santé offrent également des services à valeur ajoutée complémentaires qui sortent du champ de l'assurance, tels que des numéros d'appels médicaux, des camps de santé offrant des vaccinations et des consultations gratuites, des prestations ambulatoires, l'accès à des médicaments peu coûteux ou à une assistance médicale d'urgence¹⁴. Cette évolution est également notable dans le domaine du marketing – pour s'adapter aux perceptions culturelles locales, certains assureurs ont modifié leur communication sur la micro-assurance, préférant par exemple parler de « plan vie » ou de « couverture des dernières dépenses » que d'« assurance funéraire ».



13 Les agrégateurs de clients sont des entités telles que des détaillants, des fournisseurs de services (entreprises de services publics), des organisations de membres ou des organisations de la société civile qui regroupent des personnes à des fins autres que l'assurance et sont utilisées par les assureurs, avec ou sans l'intervention d'une tierce partie, pour distribuer de l'assurance. Leur rôle et leurs activités dans le modèle d'affaires varient en fonction de l'échelle des agrégateurs ou de la relation qu'ils entretiennent avec leurs clients ou leurs membres. Par exemple, des agrégateurs tels que les ORM peuvent servir de canaux de distribution de masse, tandis qu'une coopérative peut agir en tant que décideur collectif au nom de ses membres. Ils agissent également parfois en tant que PST (A2ii, 2014 et 2016).

14 Voir la Briefing Note sur le 6e Forum consultatif, « Produits innovants pour les consommateurs émergents », organisé le 11-12 mai 2016 à Marrakech, au Maroc, et Services à valeur ajoutée en micro-assurance santé (Pott et Holtz, 2013).

Des gammes de produits innovantes comme l'assurance indicielle ont gagné du terrain dans la dernière partie de la décennie et devraient continuer à bénéficier d'innovations importantes. L'assurance indicielle, ou paramétrique, est une assurance qui ne se base pas directement sur les pertes, mais se rapporte à un indice paramétrique qui déclenche l'indemnisation. On la trouve le plus souvent dans le domaine agricole, en particulier sous la forme d'assurance récolte¹⁵. L'assurance indicielle fonctionne de telle sorte que lorsqu'un indice donné atteint un niveau prédéterminé, comme un certain niveau de précipitations ou d'inondation, il déclenche le versement d'une prestation d'assurance. Par exemple, lorsqu'une inondation, une tempête ou une sécheresse se produit et entraîne la baisse du rendement d'une culture en dessous d'un seuil prédéfini, les clients reçoivent une indemnisation. Les produits d'assurance indicielle augmentent lentement à la faveur du lancement de nombreux pilotes par des gouvernements, des agences de développement, des réassureurs et, parfois, des assureurs commerciaux¹⁶. Dans les pays en développement, on constate que ces systèmes impliquent presque toujours le soutien ou le leadership du gouvernement. Comme ils sont souvent introduits dans le cadre d'autres programmes relevant de l'adaptation au changement climatique, de la sécurité alimentaire ou du développement agricole, les contrôleurs ne sont pas toujours impliqués dans ces systèmes. En conséquence, bien que ces systèmes soient souvent avantageux pour les consommateurs à faibles revenus, ils ne s'inscrivent pas toujours dans le cadre réglementaire de la micro-assurance ou de l'assurance. L'assurance indicielle a le potentiel de se déployer à grande échelle dans la mesure où elle évite le coûteux processus d'évaluation des pertes. Cependant, ces produits sont souvent complexes à concevoir et à mettre en œuvre. Des défis tels que la disponibilité limitée de données fiables et actualisées corrélées aux risques, les coûts des infrastructures (stations météorologiques, installation et maintenance des capteurs, expertise technique), le manque de connaissances financières, le risque de base¹⁷ et la distribution rendent ces produits difficiles à lancer et à maintenir sans subventions importantes. Ces difficultés constituent également des défis pour les contrôleurs et méritent d'être davantage analysées d'un point de vue réglementaire, une question clé étant comment intégrer les projets pilotes d'assurance indicielle dans le régime de supervision de l'assurance et veiller à ce qu'ils soient soumis au niveau approprié de surveillance et de protection des consommateurs¹⁸.

1.3. Porteurs de risque

Il y a 10 ans, on s'attendait à ce que les organisations de type mutuelles, coopératives et autres organisations communautaires (MCOC) développent leurs activités de micro-assurance et deviennent les principaux porteurs de risques de la micro-assurance. Contrairement aux prévisions des observateurs du secteur dans cette première période, les assureurs commerciaux sont aujourd'hui les principaux porteurs de risque de la micro-assurance. Cependant, bien que les MCOC ne soient pas dominantes, elles sont plus nombreuses et conservent une forte emprise dans les communautés dans lesquelles elles opèrent. Il s'agit donc d'intermédiaires très importants dans la chaîne de valeur de la micro-assurance. Certaines agissent également comme des porteurs de risques informels. En outre, une évolution récente a vu l'entrée dans le secteur de l'assurance d'acteurs extérieurs, notamment les ORM.

Les assureurs commerciaux sont les principaux porteurs de risque de la micro-assurance en termes de primes, de vies et de biens assurés, et de nombre de produits enregistrés, dans toutes les régions. Sur les marchés de l'Amérique latine et des Caraïbes, 90 % des fournisseurs de micro-assurance sont des assureurs commerciaux. En Asie, les assureurs commerciaux comptent pour 70 % des vies ou des biens assurés sur les 12 catégories d'assureurs identifiés (parmi lesquelles assureurs commerciaux, organisations communautaires, organisations non-gouvernementales (ONG), agences gouvernementales et hôpitaux). Ils souscrivent également 304 des 507 produits offerts sur le marché. En Afrique, les assureurs commerciaux représentent seulement 12 % des prestataires porteurs de risques de micro-assurance, mais couvrent au total 77 % des vies et des biens assurés dans la région, une indication des économies d'échelle qu'ils parviennent à atteindre en comparaison des prestataires communautaires¹⁹.

15 En Asie en 2012, l'assurance bétail était presque exclusivement basée sur l'indemnisation des pertes, tandis que l'assurance récolte était principalement basée sur des indices météorologiques ou de rendement

16 Voir <http://www.infodev.org/climate>.

17 L'assurance indicielle peut conduire à une divergence entre la perte réelle et la perte déterminée par l'indice. On parle alors de « risque de base » (AICA 2015)

18 Voir la Policy Note de l'A2ii Comment l'assurance agricole peut améliorer la sécurité alimentaire – et pourquoi la réglementation est importante (A2ii, 2016).

19 Tous les chiffres mentionnés dans cette section proviennent des études Landscape Studies, sauf indication contraire.



ENCADRÉ 1 : Comparaison des principales caractéristiques des marchés d'assurance inclusifs dans différentes juridictions

- Aux **Philippines**, les porteurs de risque dominants sont les MCOC. Depuis 2001, les coopératives et les institutions de microfinance (IMF) créent des prestataires de micro-assurance dédiés connus sous le nom de Microassurance Mutual Benefit Associations (MI-MBA), qui peuvent souscrire directement des produits de micro-assurance. Fin 2014, on comptait 22 MI-MBA actives sur le marché de la micro-assurance vie, offrant une couverture à 4 millions de membres et leurs familles, pour un total de 13 millions de vies couvertes. Une MBA a également choisi d'établir un partenariat avec un assureur commercial ; la plus grande MI-MBA (Card MBA) s'est associée avec l'assureur commercial Pioneer Insurance pour exploiter le marché de l'assurance non-vie (RFPI 2015).
- Au **Ghana**, la croissance de la micro-assurance au cours de la première décennie était largement due aux assureurs commerciaux en l'absence de toute autre forme légale comme les mutuelles. Si les ORM ont progressivement pris une place dominante dans l'assurance en tant que canaux de distribution, leur croissance s'explique pour une grande part par l'implication des prestataires de services techniques (PST) dans la chaîne de valeur. Les assureurs commerciaux restent les porteurs de risque prédominants.
- **L'Afrique du Sud** a une longue expérience de la prestation d'assurance funéraire par les sociétés mutuelles de pompes funèbres, les funérariums et les assureurs agréés offrant des couvertures obsèques au marché à faibles revenus. La nature des garanties offertes diffère. La couverture fournie par les sociétés de pompes funèbres comprend habituellement une garantie en capital et une aide de la part des autres membres du groupe pour la préparation des funérailles, les funérariums fournissent souvent des prestations en nature (service funéraire), tandis que les assureurs versent des indemnités. Le projet de réglementation de la micro-assurance vise à formaliser les activités d'assurance des funérariums. Ceux-ci ont le choix entre opérer en tant qu'agent d'un assureur agréé ou devenir micro-assureur agréé en vertu de cette réglementation.
- Au **Cambodge et en Afrique du Sud**, les ORM tels que BIMA-Milvik et Vodacom SA, respectivement, se sont établis comme assureurs commerciaux offrant de la micro-assurance (BMZ 2015, Wiedmayer-Pfister et Leach). Ces acteurs constituent un phénomène de marché relativement récent qui justifie une attention particulière d'un point de vue réglementaire.

En nombre d'organisations, les MCOC dépassent les assureurs commerciaux ; cependant, leur part de marché est beaucoup plus faible. En Asie et en Afrique, les MCOC tendent à être plus nombreuses que les assureurs commerciaux, malgré un pourcentage relativement faible de primes de micro-assurance. En Afrique, 77 % des prestataires sont des organisations communautaires, mais elles ne couvrent que 12 % des vies et des biens assurés. Cela n'a rien de très surprenant, puisque les MCOC sont par nature généralement de petites organisations opérant dans des localités plus restreintes. En Asie, à l'exception notable des Philippines, la majorité des MCOC ne sont pas actives en tant que porteurs de risque – beaucoup fonctionnent selon un modèle partenaire-agent avec un assureur commercial. L'ampleur de la participation des MCOC dans la région ALC reste incertaine. La prestation informelle de micro-assurance par les MCOC est encore répandue dans certains pays, et ce dans toutes les régions. On peut citer l'exemple du Népal (coopératives d'épargne et de crédit offrant des plans d'assurance internes), du Ghana (mutuelles de crédit offrant de l'assurance interne) et du Paraguay (« plans solidaires » des coopératives d'épargne et de crédit).

Les gouvernements s'impliquent de plus en plus dans la fourniture d'assurance inclusive, particulièrement en Asie. Dans le cadre des politiques de santé, de développement agricole et rural, de développement économique

et de sécurité sociale, de sécurité alimentaire, de réduction des risques de catastrophes et d'adaptation au changement climatique, de nombreux gouvernements ont reconnu le rôle important de l'assurance pour protéger leur population et leurs entreprises contre un certain nombre de risques. En conséquence, ils jouent un rôle de plus en plus visible, en particulier dans l'offre de produits pour lesquels le secteur privé manque d'intérêt ou de capacités. Leur rôle peut consister à développer directement des régimes d'assurance, à financer entièrement ou partiellement les primes pour certains risques ou certains segments de la population, à subventionner l'infrastructure d'assurance, ou à mettre en œuvre d'autres formes de partenariat public-privé dans les domaines de l'assurance agricole ou de la protection sociale. Les régimes dans lesquels les gouvernements jouent généralement un rôle de fournisseur plus direct relèvent de l'assurance agricole (principalement pour les cultures et le bétail), de l'assurance contre les catastrophes ou, occasionnellement, de l'assurance santé et de l'assurance vie ciblant certaines régions ou groupes vulnérables comme les personnes âgées ou les populations rurales pauvres. C'est en Chine et en Inde que l'implication du gouvernement est la plus forte et la plus étendue²⁰.



²⁰ Voir Scale: Thinking Big (Thom, Gray, Müller et Leach, 2014) et Innovations and Emerging Trends in Agricultural Insurance (Hess et Hazell, 2016)

1.4. Distribution

Le paysage des intermédiaires a considérablement changé, une gamme beaucoup plus large de canaux étant utilisée aujourd'hui. Il y a dix ans, la micro-assurance était principalement distribuée par des organisations communautaires et des institutions de microfinance (IMF). Aujourd'hui, à la faveur de la vague d'innovations des technologies financières et du nombre accru de partenariats avec des agrégateurs dotés d'une vaste clientèle (canaux de distribution de masse), les modèles de distribution ont changé et sont de plus en plus dynamiques. Les variations régionales et les préférences quant aux modèles de distribution sont également très marquées.

On a assisté à une évolution globale du paysage de la distribution autrefois dominé par les IMF et désormais caractérisé par une gamme plus large de nouveaux canaux. En Afrique, les canaux de distribution de masse tels que les ORM, les détaillants et les entreprises de pompes funèbres sont les canaux prédominants, comptant pour plus de la moitié du marché. Les agents et les courtiers représentent environ un quart du marché, tandis que les MCOC ont la portée la plus réduite. Dans la région ALC, le changement de paysage a également été radical. Les IMF, étant donné leur portée auprès d'une très large base de clients, étaient traditionnellement les principaux canaux de distribution. Bien qu'elles continuent à avoir une présence très importante, la croissance des produits dans la deuxième moitié de la décennie est due pour la plus grande part aux canaux autres que les IMF, en particulier aux canaux de distribution de masse²¹. Ce changement s'inscrit dans une évolution plus globale en faveur de l'assurance de masse dans la région ALC. À l'inverse, le paysage des intermédiaires

“ La chaîne de valeur de l'assurance est très différente de celle de la distribution de masse. ”

en Asie est dominé par les MCOC, dont beaucoup ont commencé en tant que porteurs de risque mais ont finalement évolué vers un modèle partenaire-agent avec des assureurs commerciaux. Les IMF arrivent en deuxième position, suivies par les agents et les courtiers et, dans une moindre mesure, les agents de micro-assurance spécialisés ; les canaux de distribution de masse jouent un rôle marginal, comme le montrent les données de 2013. Toutefois, au cours des

dernières années, l'assurance mobile distribuée par les ORM a pris de plus en plus d'importance. Les différents intermédiaires ont également chacun leurs produits de niche respectifs ; par exemple, les entreprises de services publics de la région ALC offrent principalement de l'assurance de biens, tandis que les IMF sont leaders dans les produits d'assurance décès emprunteur.

L'éventail et le rôle des intermédiaires de micro-assurance ont évolué, et ce changement se traduit par une chaîne de valeur plus longue²². Les intermédiaires de micro-assurance sont plus fréquemment des agrégateurs de clients disposant d'une infrastructure existante et d'un accès à de larges bases de clients, ce qui permet d'étendre la portée de la micro-assurance auprès de consommateurs auparavant non servis à grande échelle et de manière rentable. Ils entretiennent également une relation plus étroite avec les communautés qu'ils servent en comparaison des agents et courtiers traditionnels. Reconnaisant cet avantage, les prestataires l'ont exploité dans le développement de leurs modèles d'affaires²³. Au-delà des seules fonctions de marketing et de vente, il n'est pas rare pour les intermédiaires de micro-assurance d'opérer aujourd'hui en tant que PST²⁴ et d'assurer des fonctions de développement de produits, de collecte des primes, d'administration des sinistres ou d'éducation des consommateurs. Les fournisseurs d'argent électronique, par exemple, offrent un accès à leur base de clients tout en assurant la collecte des primes.

L'utilisation de la technologie, sous différentes formes et pour différentes fonctions au sein de la chaîne de valeur, a également beaucoup progressé. Cette progression a débuté dans la première partie de la décennie avec l'automatisation des processus – soumission des demandes d'indemnisation et traitement en ligne, émis-

21 Voir Mapfre Seguros: Retailer microinsurance distribution in Brazil (Smit et Smith, 2011).

22 Voir le rapport de la 15e Consultation téléphonique AICA-A2ii « Approches proportionnées du contrôle des intermédiaires » (A2ii, 2016).

23 D'un point de vue général, un modèle d'affaires se définit comme la méthode ou les moyens par lesquels une société tire une valeur de son activité. Il est fonction de nombreux aspects, notamment du mode de conception, de la tarification, de la commercialisation et de la distribution des produits. Voir le Document de discussion sur la conduite des activités dans l'assurance inclusive (AICA, 2015).

24 En fonction de leur rôle, les PST peuvent être soumis à un traitement différent par les contrôleurs. Certains sont traités comme des tierces parties sous-traitantes, certains sont agréés en tant que courtiers, tandis que d'autres peuvent ne pas être réglementés du tout.

sion de cartes à puce et de codes-barres pour les assurés. Au cours des dernières années, grâce à l'amélioration des technologies mobiles et satellite, les prestataires ont pu se passer des infrastructures traditionnelles coûteuses nécessaires pour l'identification des clients, la vente, l'administration et les paiements. L'un des exemples les plus évidents est le phénomène de l'offre de produits via des ORM, lesquels ont été les principaux moteurs de la croissance du marché dans de nombreux pays ces dernières années. En Afrique, sur sept produits à forte croissance lancés entre 2011 et 2014, cinq étaient distribués par l'intermédiaire d'ORM. L'assurance mobile a connu une croissance considérable en Afrique par rapport à la région ALC et à l'Asie.



2. DIX ANS DE RÉGLEMENTATION DE L'ASSURANCE INCLUSIVE

Ce chapitre s'intéresse à la façon dont les contrôleurs d'assurance ont réagi aux tendances du marché décrites dans la première partie. Si l'approche exacte diffère selon les pays, on observe un certain nombre de similarités à la fois à l'intérieur des régions et d'une région à l'autre.

2.1. Stratégies nationales

Certaines juridictions ont mis en place une stratégie nationale globale qui a motivé l'élaboration d'une réglementation de la micro-assurance. La portée et les objectifs de ces stratégies diffèrent selon les juridictions, en fonction des facteurs culturels, historiques, politiques, juridiques et économiques. Pour ce qui est de la portée, elle peut aller de stratégies de développement socio-économique larges comme les plans de développement nationaux à des objectifs plus spécifiques au secteur, comme le développement du secteur financier, l'inclusion financière²⁵ ou l'éducation financière. Dans ce cas, la micro-assurance est intégrée à la stratégie nationale. Ces stratégies ne sont pas développées ni publiées par le contrôleur d'assurance, mais établies conjointement avec d'autres autorités gouvernementales ou de contrôle, comme le ministère de l'Économie, de l'Agriculture ou des Finances.

2.2. Documents d'orientation sur la micro-assurance

Plusieurs contrôleurs ont publié des documents d'orientation portant spécifiquement sur le développement de la micro-assurance. Ces documents établissent les objectifs politiques du contrôleur ainsi que la feuille de route et l'approche réglementaire, et constituent souvent une base pour le développement ultérieur de la réglementation de la micro-assurance. L'un des principaux avantages de ces documents est d'envoyer au secteur un signal clair de l'engagement du contrôleur d'assurance en faveur de la micro-assurance, ce qui favorise la participation du secteur. La politique est souvent développée en consultation avec les acteurs de la micro-assurance, comme le secteur ou d'autres autorités de contrôle, et parfois même développée conjointement. La manière dont le cadre réglementaire de la micro-assurance est mis en vigueur varie selon les pays. Le type et l'ampleur des instruments juridiques utilisés peuvent aller de clauses spécifiques intégrées dans les réglementations d'assurance existantes à un cadre réglementaire dédié à la micro-assurance composé d'un ensemble de circulaires, arrêtés administratifs ou règlements.



²⁵ La Banque mondiale définit les stratégies nationales d'inclusion financière (SNIF) comme des feuilles de route, convenues au niveau national ou sous-national, que les parties prenantes suivent pour atteindre les objectifs d'inclusion financière. Voir des exemples sur <http://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/brief/national-financial-inclusion-strategies>.



ENCADRÉ 2 : Exemples de documents nationaux d'orientation sur la micro-assurance

- Aux **Philippines**, le Cadre de micro-assurance (2010-2013) a été publié par étapes et regroupe la Stratégie nationale de micro-assurance (2010), le Cadre réglementaire de micro-assurance (2010), la Feuille de route pour l'éducation financière sur la micro-assurance (2011) et le Cadre de règlement alternatif des différends en micro-assurance (2012). Conformément à ces documents, les Philippines ont produit plus de 20 instruments juridiques différents pour mettre en application les modifications réglementaires.
- Au **Ghana**, le "Document d'orientation sur la micro-assurance" (2010) décrit le plan et les recommandations politiques afférentes à la réglementation et au contrôle de la micro-assurance, et détaille les approches, les principes et les éléments clés qui sous-tendent ce processus.
- Au **Pakistan**, le Cadre stratégique pour le développement de la micro-assurance a été développé par la Commission des opérations boursières (Securities and Exchange Commission of Pakistan, SECP) avec le soutien du Cadre réglementaire pour la promotion des marchés d'assurance pro-pauvres en Asie (RFPI Asie) de la GIZ, et dévoilé lors d'un dialogue multipartite incluant la Banque d'État, l'Autorité des télécommunications du Pakistan, l'Autorité nationales de gestion des catastrophes et le secteur.
- **L'Afrique du Sud** et le Kenya ont publié des documents d'orientation avant d'émettre leur réglementation sur la micro-assurance.

2.3. Lois et réglementations

La micro-assurance est un secteur d'activité spécifique offrant des produits conçus pour et accessibles au segment à faibles revenus. La micro-assurance contribue à établir un marché d'assurance plus inclusif en intégrant les clients à faibles revenus auparavant exclus ou mal servis. Les contrôleurs adoptant un cadre réglementaire proportionné pour la micro-assurance y intègrent habituellement trois principaux éléments.

- › **Une définition de la micro-assurance** pour décrire et délimiter cette activité par rapport aux autres types d'assurance.
- › **Un traitement réglementaire favorable** pour encourager le secteur dans l'offre de micro-assurance et favoriser l'innovation.
- › **Des mesures de protection des consommateurs** pour garantir une protection adaptée des consommateurs d'assurance inclusive habituellement plus vulnérables.

2.3.1. Définition de la micro-assurance

Si les contrôleurs ont adopté des approches différentes pour définir la micro-assurance, les définitions actuelles ont généralement en commun quelques paramètres clés : (i) le groupe de consommateurs visé par la micro-assurance²⁶ ; (ii) les caractéristiques des produits ou du secteur d'activité de la micro-assurance ; (iii) la nature des entités autorisées à souscrire de la micro-assurance ; (iv) la nature des entités autorisées à distribuer de la micro-assurance et le mode de distribution ; et (v) les composantes obligatoires d'un contrat de micro-assurance. Ces paramètres et la façon dont ils sont définis jouent un rôle clé dans la différenciation de la micro-assurance par rapport aux autres assurances et dans la nature de l'impact des réglementations, notamment en termes d'innovation et de protection des consommateurs. Certaines conséquences involontaires de réglementations de la micro-assurance, comme l'arbitrage réglementaire ou la distorsion de concurrence, ont été attribuées à la mauvaise conception de la définition²⁷.

²⁶ Voir la Section 6 sur la définition réglementaire de la micro-assurance dans le Document de mise en œuvre sur les mesures de réglementation et de contrôle soutenant les marchés d'assurance inclusifs (AICA, 2012).

²⁷ Voir les rapports de la 1e et de la 16e Conférence téléphonique A2ii- AICA, Définition de la micro-assurance dans les cadres de réglementation (A2ii, 2014) et Définition réglementaire de la micro-assurance II (A2ii, 2016).

Les contrôleurs définissent ces paramètres qualitativement, quantitativement ou selon les deux méthodes à la fois, en fonction du degré de prescription qu'ils visent.

Les définitions qualitatives sont souvent utilisées comme moyen de cerner l'objectif politique de la micro-assurance ou des réglementations, par exemple dans les documents de cadrage réglementaire ou de stratégie politique. Étant donné que l'objectif est généralement plus large, il s'est avéré utile de fournir une certaine souplesse au secteur ou de maintenir le pouvoir discrétionnaire du contrôleur sur ce qui peut être ou non être considéré comme de la micro-assurance, en particulier en cas d'existence, sous une forme ou une autre, d'une procédure d'approbation des produits. Cela peut également refléter une philosophie de supervision globale reposant sur des principes plutôt qu'une réglementation fondée sur des règles.

Les définitions quantitatives sont utilisées lorsqu'il est nécessaire d'être plus précis. Par exemple, certains contrôleurs fixent des limites relatives aux montants assurés, aux primes ou au niveau de revenus du groupe de consommateurs cible pour s'assurer que la micro-assurance se distingue facilement des autres produits, afin d'appliquer des mesures de supervision spécifiques (obligations, assouplissements ou incitations). La granularité varie également selon les juridictions ; le Brésil, l'Inde et le Pakistan appliquent des paramètres quantitatifs spécifiques à chaque gamme de produits distincte, tandis que les Philippines et le Pérou les appliquent de manière générale à tous les produits de micro-assurance.





ENCADRÉ 3 : Exemples nationaux de définition de la micro-assurance

Pays	Définition
Brésil	La définition est basée sur des limites quantitatives qui diffèrent selon la gamme de produits d'assurance. Ces limites varient entre une couverture maximale de 50 BRL ou 16 USD par jour en cas d'hospitalisation, 24 000 BRL ou 7 500 USD en cas de décès et 60 000 BRL ou 18 700 USD en cas de dommages aux biens pour les petites entreprises.
Philippines	La définition actuelle, qui a été mise en place en juillet 2013, prévoit un plafond de prime de 35 PHP ou 0,81 USD par jour, et une couverture maximum de 466 000 PHP, soit environ 11 000 USD à cette période. Initialement introduite en 2006 avec un plafond de couverture de 175 000 PHP, soit environ 3 400 USD, elle a été modifiée en 2010 pour abaisser le plafond des primes et augmenter légèrement la couverture maximum. Elle a été à nouveau changée avec la nouvelle loi sur les assurances en juillet 2013, qui introduisait cette fois une couverture maximale significativement plus élevée.
Pérou	La micro-assurance est définie sur la base d'une combinaison de paramètres qualitatifs et quantitatifs, afin de permettre une plus grande flexibilité dans le développement de produits tout en assurant une délimitation claire de la micro-assurance : <ul style="list-style-type: none"> • elle est conçue pour répondre aux besoins de protection des personnes à faibles revenus et/ou micro-entrepreneurs et à un prix abordable pour ces segments cibles ; • elle est vendue par les entités dont le public cible comprend les personnes à faibles revenus et/ou les microentrepreneurs ; • la prime mensuelle ne dépasse pas deux pour cent (2%) du salaire minimum mensuel national (actuellement 253 USD ou 850 PEN), ce qui représente une prime d'environ 5 USD.
Ghana	Fait notable, la Commission nationale des assurances (NIC) a choisi d'introduire une définition qualitative large plutôt qu'une définition quantitative, dans l'intention de laisser se développer le marché de la micro-assurance sans être trop prescriptive : <ul style="list-style-type: none"> • le contrat d'assurance doit être conçu et développé dans le but de répondre aux besoins des segments suivants, et d'être commercialisé et vendu à ces segments : <ul style="list-style-type: none"> • personnes à faibles revenus d'une manière générale ; • types ou profils spécifiques de personnes à faibles revenus ; • personnes à faibles revenus dans une zone géographique particulière. • les primes exigées en vertu du contrat d'assurance doivent être abordables pour les personnes à faibles revenus pour lesquelles le contrat a été conçu et développé ; • le contrat d'assurance doit être accessible aux personnes à faibles revenus pour lesquelles il a été conçu et développé.

Les contrôleurs ont suivi deux principales approches pour l'agrément et le contrôle de la micro-assurance :

- **Approche fonctionnelle ou par secteur d'activité** : la micro-assurance est contrôlée en tant que secteur d'activité distinct. Cette approche implique une définition de la « micro-assurance » en tant que gamme de produits ou secteur d'activité ; les réglementations sont appliquées aux produits ou aux activités qui correspondent à cette définition. C'est l'approche la plus courante, utilisée dans des pays tels que le Brésil, l'Inde, le Pérou, le Mexique, Taiwan, la Chine, les Philippines, le Ghana, et dans la région CIMA²⁸. Cette approche est particulièrement adaptée aux cas dans lesquels la micro-assurance est offerte par des assureurs traditionnels dans le cadre d'un portefeuille d'assurance plus large.
- **Approche institutionnelle** : un agrément de micro-assurance dédié est délivré à une catégorie spécifique de porteurs de risque constitués en entités légales, telles que les mutuelles ou les sociétés. Les entités agréées en tant que micro-assureurs sont généralement soumises à des conditions d'agrément et obligations prudentielles (capital minimum, solvabilité, gestion des risques) moins strictes ; cependant, en retour, elles ne sont généralement autorisées à opérer que certains types d'activités d'assurance. C'est le cas aux Philippines, au Cambodge, dans la région CIMA et au Brésil. Cette approche est particulièrement adaptée aux cas où un nombre important de porteurs de risque sont de petits prestataires, tels que des MCOC, dotés de capacités insuffisantes pour répondre aux exigences qui s'appliquent à un assureur commercial à part entière. L'autre raison de créer un agrément de micro-assurance consiste à motiver le marché, étant donné que les assureurs commerciaux sont réticents à entrer dans ce secteur d'activité. Souvent, ces organisations débutent en tant que prestataires informels, obligeant les contrôleurs à créer des conditions réglementaires qui peuvent soutenir leur formalisation. Les contrôleurs qui adoptent une approche institutionnelle disposent généralement d'un département de micro-assurance dédié (comme les Philippines et l'Afrique du Sud).

Les deux approches ne sont pas exclusives. Certains marchés appliquent à la fois l'approche fonctionnelle et l'approche institutionnelle. Les pays de la région CIMA, mais aussi le Brésil, le Cambodge et les Philippines sont autant d'exemples intéressants dans lesquels le contrôleur a créé un agrément de micro-assureur dédié, mais où les assureurs commerciaux sont toujours en mesure d'offrir de la micro-assurance dans le cadre de leur activité d'assurance. Cependant, de nombreuses juridictions ne disposent pas d'un agrément distinct pour les prestataires de micro-assurance spécialisés et comptent toujours sur le secteur de l'assurance existant pour s'engager dans la micro-assurance. Les assureurs commerciaux, qui sont tenus de satisfaire aux exigences prudentielles standard, souscrivent des produits d'assurance tandis que des organisations comme les MCOC jouent le rôle de partenaires de distribution.



ENCADRÉ 4 : Une nouvelle catégorie de prestataires de micro-assurance dédiés

- Au **Brésil**, la SUSEP (Superintendencia de Seguros Privados) a introduit un agrément de micro-assurance pour les sociétés de micro-assurance, avec des conditions d'entrée et des exigences de conformité moins contraignantes, dans le cadre de l'approche fonctionnelle (Circulaire SUSEP 439-2012).
- Aux **Philippines**, la Commission des assurances (IC) a introduit en 2012 des exigences de solvabilité inférieures pour les sociétés dont le portefeuille est à 50 % au moins composé de micro-assurance (Ordonnance du ministère des Finances n° 15-2012). Elle a également créé une nouvelle catégorie de porteur de risque mutuel, la Microassurance Mutual Benefit Association (MI-MBA) (Circulaire du Mémorandum sur l'assurance 9-2006). Fin 2014, 22 MI-MBA couvraient plus de 4 millions d'assurés, soit 13 millions de personnes au total en comptant les personnes à charge.

²⁸ La CIMA (Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances) comprend le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la République Centrafricaine, le Congo, les Comores, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée, la Guinée Équatoriale, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

2.3.2. Traitement réglementaire en application du principe de proportionnalité

L'application du traitement réglementaire proportionné à la micro-assurance cherche à équilibrer deux objectifs :

- **Établir un environnement des affaires favorable.** Un large éventail d'assouplissements réglementaires a été appliqué aux produits de micro-assurance au cours des années pour stimuler le développement du marché. Ces assouplissements sont accordés en vertu du principe de proportionnalité dans la mesure où ils sont adaptés à la nature, à la complexité et aux risques des produits de micro-assurance. Ils sont appliqués dans le double objectif de permettre une marge d'innovation dans les produits et les modèles d'affaires tout en réduisant la charge de conformité et le coût de l'offre de micro-assurance. Le choix et l'efficacité des flexibilités introduites dépendent de la nature propre du paysage réglementaire et du marché de la juridiction concernée, notamment des obstacles réglementaires initiaux, de la structure du marché, du comportement et de la dynamique du secteur de l'assurance et de la sophistication du marché cible.
- **Garantir la protection des consommateurs vulnérables.** Des règles spécifiques de protection des consommateurs ont été mises en place pour les activités de micro-assurance afin de garantir une protection adéquate des clients d'assurance inclusive. Celles-ci encadrent les différents aspects de la conduite des activités sur l'ensemble de la chaîne de valeur – développement de produits, distribution, publication d'information et documentation, acceptation des clients, collecte des primes, traitement des réclamations, etc. Ces règles sont importantes étant donné que les clients de l'assurance inclusive sont habituellement plus vulnérables sur le plan financier que les clients de l'assurance traditionnelle, tout en étant moins familiers de l'assurance.

Les principaux aspects et types de régimes réglementaires mis en œuvre par les contrôleurs au cours des dix dernières années sont résumés dans le Tableau 2.

Tableau 2 : Aspects clés du traitement réglementaire de la micro-assurance

Aspect	Traitement réglementaire	Exemples nationaux
Porteurs de risque autorisés	<ul style="list-style-type: none"> • Permet à un large éventail d'entités de souscrire de la micro-assurance via un agrément, créant un régime de supervision fonctionnelle, ou la formalisation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aux Philippines, l'IC a créé une nouvelle catégorie de prestataires MI-MBA en 2006. Par la suite, en 2012, des obligations réduites en matière de capital minimum ont été introduites pour les assureurs et les courtiers dont 50 % au moins du portefeuille est composé de micro-assurance. • La SUSEP a également introduit un agrément de micro-assurance pour les sociétés de micro-assurance, avec des conditions d'entrée et des exigences de conformité moins contraignantes dans le cadre de l'approche fonctionnelle.
Développement de produits	<ul style="list-style-type: none"> • Normes relatives aux produits de micro-assurance, fondées sur des principes tels que la simplicité, ou spécifiant les caractéristiques des produits comme la durée de la police, la couverture minimale, les exclusions, le paiement des primes, la simplicité de la souscription et l'identification par un logo spécifique. • Flexibilité dans la conception des produits, par exemple autorisation de combiner des couvertures vie et non-vie. 	<p>Tous les pays dotés d'une réglementation de la micro-assurance imposent sous une forme ou une autre des règles relatives aux produits. Cependant, les approches et les exigences spécifiques varient selon les pays en fonction de la réglementation et du contexte de marché.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En Inde, l'Autorité de réglementation et de développement de l'assurance (IRDA) a autorisé les assureurs à offrir des produits de micro-assurance combinant des risques vie et non-vie. Les assureurs vie offrant des produits combinés à des composantes non-vie doivent pour ce faire s'associer avec un assureur non-vie, et vice versa. • Au Brésil, la SUSEP exige une durée minimum d'un an et un délai de réflexion de 7 jours.

Aspect	Traitement réglementaire	Exemples nationaux
Distribution	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité à recourir à un large éventail d'intermédiaires, y compris non traditionnels • Capacité des intermédiaires à assurer un large éventail de fonctions • Obligations d'enregistrement, de formation ou de qualification allégées pour les intermédiaires de micro-assurance spécialisés • Surveillance plus stricte des canaux de distribution de micro-assurance, notamment approbation des accords de commercialisation 	<p>La plupart des pays ont intégré cet aspect dans leur réglementation.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Au Pérou, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) a élargi en 2007 les options de distribution pour la vente de micro-assurance (vendeurs, IMF, coopératives d'épargne/crédit, syndicats, organisations sociales, services de transfert d'argent et autres). • Aux Philippines, l'IC permet le recours à des agents (exigences de formation réduites) et courtiers (exigences de fonds propres réduites) de micro-assurance dédiés. • Au Brésil, la SUSEP réglemente la relation avec les partenaires de distribution et a un accès illimité aux boutiques des agents, ainsi qu'à toutes informations et tous documents relatifs au contrat de commercialisation et aux services de micro-assurance offerts.
Publication des informations et documentation	<ul style="list-style-type: none"> • Autorisation d'utiliser des formes alternatives de contrats, de publication d'informations ou de documentation, telles que polices électroniques, documents plus courts, graphiques, etc. • Exigences minimales relatives à la communication d'informations aux clients • Modèles de police standard mettant l'accent sur la simplicité et la clarté 	<ul style="list-style-type: none"> • Au Ghana, la NIC a créé une fiche résumée des conditions de la police pour les contrats de micro-assurance. • Au Pakistan, le code de protection des consommateurs de micro-assurance de la SECP prévoit : transparence des montants de primes, des exclusions, de la fréquence des primes et des conditions de renouvellement ; pratiques équitables, respect de la vie privée et communication d'informations fidèles ; mécanismes de recours facilement accessibles aux clients.
Collecte des primes	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité à utiliser des moyens de paiement et de transaction alternatifs • Moment auquel la prime est considérée comme payée (p. ex. au moment du paiement à l'intermédiaire ou de la réception par l'assureur) • Délai de grâce ou périodes de rétractation 	<ul style="list-style-type: none"> • Au Pérou, la SBS prévoit que toute communication ou paiement de prime effectué(e) par le client à un intermédiaire est considéré(e) comme communiquée ou payée à l'assureur. • Aux Philippines, l'IC prévoit un délai de grâce de 45 jours pour la micro-assurance contre 31 jours pour l'assurance traditionnelle.
Règlement des sinistres	<ul style="list-style-type: none"> • Délai de règlement des sinistres plus court • Capacité à utiliser / obligation d'accepter des documents alternatifs pour la vérification de l'identité 	<ul style="list-style-type: none"> • IC, Philippines : délai d'approbation des sinistres de 10 jours • SBS, Pérou : délai d'approbation des sinistres de 20 jours
Traitement des réclamations	<ul style="list-style-type: none"> • Délai de réponse ou de résolution plus court 	<ul style="list-style-type: none"> • Aux Philippines, la réglementation dédiée a également introduit un modèle de résolution alternative des litiges pour faciliter le traitement des réclamations des clients.

Autres traitements réglementaires	<ul style="list-style-type: none"> • Structure tarifaire réglementaire allégée • Supervision plus approfondie de l'activité des prestataires (par exemple, des enquêtes consommateurs peuvent s'avérer plus instructives que les seules statistiques de réclamations comme au Pakistan) 	<ul style="list-style-type: none"> • L'IRDA en Inde, la SUSEP au Brésil, la NIC au Ghana et la SBS au Pérou appliquent un processus d'enregistrement différent (p. ex. approbation rapide) pour les produits de micro-assurance. • L'IC aux Philippines prévoit une structure tarifaire allégée et des procédures administratives adaptées pour les fournisseurs de micro-assurance. • L'IC aux Philippines et en Afrique du Sud ont mis en place un département distinct pour la micro-assurance avec un personnel dédié.
Outils et techniques de contrôle adaptés	<ul style="list-style-type: none"> • Exigences de reporting spécifiques pour l'activité de micro-assurance • Règles adaptées d'enregistrement des produits • Approbation plus rapide des produits 	<ul style="list-style-type: none"> • L'IC aux Philippines, la SUSEP au Brésil, la NIC au Ghana imposent un reporting distinct pour l'activité de micro-assurance. • L'IC Philippines a développé les normes de performance SEGURO pour les fournisseurs de micro-assurance, qui spécifient les ratios à utiliser et comment les calculer.

2.4. Mesures complémentaires au-delà de la réglementation

En dehors des questions fondamentales de réglementation et de contrôle mentionnées ci-dessus, de nombreux contrôleurs ont également dépassé leur rôle habituel pour fournir un soutien plus large, afin de garantir une réglementation et un contrôle efficaces et favoriser le développement du marché. Les contrôleurs reconnaissent que même un cadre réglementaire bien conçu peut ne pas être suffisant pour favoriser la croissance des marchés d'assurance inclusifs, car certains facteurs entravant la croissance peuvent échapper au contrôle du secteur de l'assurance ou de la réglementation de l'assurance.

De nombreux contrôleurs ont activement participé à des initiatives d'éducation financière des consommateurs.

Cette implication peut être autonome ou réalisée en partenariat avec d'autres acteurs publics et privés (ministères, autres autorités de supervision, assureurs et agences de protection des consommateurs). Les contrôleurs reconnaissent l'absolue nécessité de l'éducation financière en tant que mesure de protection des consommateurs à long terme. Les approches vont de l'établissement d'obligations imposant aux assureurs de contribuer aux campagnes d'éducation financière en nature ou en numéraire (Colombie et Afrique du Sud) au développement de supports éducatifs (Pérou), en passant par l'incitation aux contributions volontaires (Philippines) et l'organisation et la mobilisation directe d'initiatives d'éducation au plan national (Ouganda).

“ Face à ces nouveaux segments de clients, nous devons nous poser la question : comment les aider à voir les bénéfices de l'assurance ? ”

“ Le postulat selon lequel l'assureur est l'acteur le plus fort n'est plus vrai. ”



ENCADRÉ 5 : Implication des contrôleurs dans l'éducation financière

- **En Jamaïque**, les émissions de radio qui renforcent les capacités financières et améliorent la compréhension de la micro-assurance se sont avérées très efficaces pour sensibiliser aux opportunités et aux abus potentiels.
- Au **Ghana**, les émissions de radio se sont également avérées efficaces, tandis que les supports imprimés censés promouvoir l'éducation financière ont eu moins d'impact. Le Ghana a également organisé une enquête auprès des clients d'assurance mobile pour évaluer leur satisfaction et contribuer à identifier les infractions réglementaires. L'enquête aide le contrôleur à déterminer si le processus de vente est efficace et si les clients comprennent le produit et en tirent une réelle valeur.
- Aux **Philippines**, la mise en œuvre de la feuille de route nationale pour l'éducation financière a bénéficié d'une approche multi-autorités/multimédia, avec des défenseurs issus du secteur privé et du secteur public, des supports de formation gratuits, un mois de la micro-assurance (janvier) mis en œuvre depuis 2010, ainsi que des programmes radio et des encarts dans les journaux.

Le Forum consultatif AICA-MIN-A2ii 2015 sur l'éducation des consommateurs a formulé les recommandations suivantes à l'intention des contrôleurs d'assurance souhaitant s'engager dans des initiatives d'éducation financière des consommateurs :

- s'impliquer dans les efforts publics et privés en partenariat avec d'autres autorités publiques et encourager les synergies entre les différentes sphères politiques ;
- lors d'une demande de contribution individuelle à un effort national, prendre en compte les motivations et les processus décisionnels propres des participants ;
- intégrer l'éducation à l'assurance dans le cadre des efforts nationaux du secteur financier ;
- relier la protection du consommateur et l'éducation du consommateur ;
- en tant que contrôleur, être présent là où les gens vivent et travaillent ;
- créer une marque neutre pour standardiser l'offre de conseils indépendants et de campagnes de sensibilisation.

Pour permettre à l'autorité de contrôle de traiter la micro-assurance avec les compétences et l'efficacité nécessaires, beaucoup ont également adapté leurs ressources, leurs processus et leur structure organisationnelle : formation spécifique du personnel, changement des processus de contrôle et des structures organisationnelles, par exemple mise en place d'un département de micro-assurance dédié. Les contrôleurs ont également mis en place des cadres de reporting distincts et des infrastructures de traitement des données spécifiques à la micro-assurance. Cette mesure a permis aux contrôleurs de réaliser le suivi des performances de l'activité de micro-assurance sur la base d'indicateurs de performance clés (KPI) adaptés aux particularités de la micro-assurance, qui permettent une évaluation plus précise de la croissance et de la qualité des produits et des services de micro-assurance. Plus rarement, certains ont également joué un rôle plus direct dans le développement de produits en association avec le secteur, ou avec d'autres autorités dans le cadre de mécanismes soutenus par l'État. Un exemple notable est celui des Philippines où le contrôleur a développé un prototype de police de micro-assurance conjointement avec le secteur par l'intermédiaire d'un des nombreux groupes de travail techniques mis en place.

2.5. Soutien et collaboration

Les contrôleurs d'assurance ont également bénéficié de la collaboration d'un large éventail d'acteurs pour l'élaboration d'un environnement réglementaire adapté. Ces acteurs comprennent le secteur (intermédiaires et porteurs de risque), des universitaires, des bailleurs de fonds, des prestataires d'assistance technique, des ministères et d'autres autorités du secteur financier (banques et IMF). Les contrôleurs d'assurance bénéficient également de plus en plus des échanges entre pairs au niveau international. Certains contrôleurs ont également reçu une assistance technique sur mesure ou régionale financée par des bailleurs de fonds.

Les contrôleurs consultent et collaborent de plus en plus avec le secteur de l'assurance dans leur juridiction pour le développement de réglementations de l'assurance inclusive. Nombre d'entre eux ont organisé des processus de collaboration multi-acteurs, comme des espaces de dialogue et des groupes de travail, pour permettre aux contrôleurs et au secteur d'échanger leurs points de vue. Cette approche offre au secteur les moyens d'exprimer son avis sur des questions liées à la faisabilité du cadre réglementaire, comme la capacité du secteur ou la charge de mise en conformité, permettant aux contrôleurs de mieux anticiper les effets indésirables involontaires dans la conception des cadres réglementaires. Les Philippines ont joué à cet égard un rôle de pionnier en établissant des groupes de travail techniques avec le secteur sur de nombreux sujets. Un autre exemple est le Pérou, où le contrôleur a pris des mesures délibérées pour approfondir la consultation des acteurs du secteur au moment de la révision des réglementations de micro-assurance, après avoir tiré les leçons de la publication des deux premières séries de réglementations.

De nombreux contrôleurs ont poursuivi la coordination et la collaboration avec d'autres autorités. Celles-ci se sont avérées nécessaires étant données l'ampleur des activités informelles et la diversité croissante des acteurs et des modèles de distribution sur le marché de la micro-assurance (ORM, IMF, mutuelles, détaillants, entreprises publiques, etc.). Comme ces acteurs ne relèvent pas de l'autorité du contrôleur d'assurance, mais sont malgré tout impliqués dans des activités d'assurance, une approche coordonnée des différentes autorités est impérative. Les agendas politiques qui promeuvent la micro-assurance vont souvent au-delà du développement de l'assurance – ils peuvent concerner la politique agricole ou le développement économique global, impliquant donc divers ministères et autorités gouvernementales, tels que la Banque centrale ou l'autorité de supervision des coopératives. Ces entités ont mis en place différents accords de collaboration, dont certains s'inscrivent dans le développement de politiques, par exemple de stratégies d'inclusion financière ou d'éducation financière. La coordination des autorités de supervision est également importante pour s'assurer que toutes les parties de la chaîne de valeur de la micro-assurance sont contrôlées de manière adaptée et que l'arbitrage réglementaire est minimisé. Parmi les approches utilisées, on trouve les groupes de travail techniques déjà mentionnés, les formations et ateliers conjoints, la mise en place de comités stratégiques inter-agences et l'établissement de conventions d'accord avec d'autres autorités, destinées à permettre la coopération dans le cadre de processus conjoints d'approbation, de consultation et de développement de politiques.

Les agences de développement international et les partenariats au niveau mondial ont apporté un soutien essentiel. Les banques de développement internationales ou régionales et les agences de développement bilatérales ont fourni une assistance technique régionale ou sur mesure aux contrôleurs pour les appuyer dans certaines activités, telles que le développement de feuilles de route réglementaires, la formation du personnel et la mise en place de cadres de suivi des performances. En outre, l'A2ii a appuyé au moins 20 juridictions dans la réalisation d'un diagnostic approfondi du marché, de façon à identifier l'offre, la demande et les barrières réglementaires. Ce soutien a contribué à créer une dynamique pour le développement ultérieur de politiques ou de réglementations – par exemple l'élaboration d'une politique de développement du marché de la micro-assurance, d'un cadre réglementaire dédié à la micro-assurance, ou la révision de certaines réglementations. En outre, grâce à la participation à des événements internationaux et régionaux tels que ceux organisés par l'A2ii, les contrôleurs d'assurance contribuent de plus en plus aux échanges entre pairs qui favorisent en retour leur apprentissage.

3. ENSEIGNEMENTS DES DIX DERNIÈRES ANNÉES

La proportionnalité de la réglementation et du contrôle a été essentielle à la croissance des marchés de micro-assurance dans le monde entier. La question centrale est la même pour tous les contrôleurs : comment trouver le meilleur équilibre entre l'établissement d'un environnement des affaires favorable et la protection adaptée des consommateurs de services inclusifs ? Bien qu'il n'y ait pas de réponse universelle, les expériences de mise en œuvre au cours des dix dernières années ont mis en évidence de nombreux enseignements. Un certain nombre de juridictions ont révisé leur réglementation – parfois à plusieurs reprises. Ces expériences d'apprentissage peuvent guider le développement futur de la réglementation de l'assurance inclusive, en particulier pour les contrôleurs pour lesquels le processus est nouveau, et, espérons-le, permettre à un plus grand nombre d'individus exclus et à faibles revenus d'avoir accès à une assurance de bonne qualité à un coût abordable.

Au cours des 10 dernières années, il est devenu manifeste qu'il est très important pour les contrôleurs de :

- **Comprendre le contexte de marché spécifique d'une juridiction avant de développer un cadre réglementaire pour la micro-assurance.** Ce contexte déterminera la façon dont le secteur répondra aux réglementations, et donc si celles-ci ont une chance de fonctionner ou pas. Fondamentalement, les réglementations doivent être conçues de telle sorte que le secteur réagisse et se comporte d'une manière conforme aux objectifs stratégiques du contrôleur.
- **Prendre en compte le contexte légal et réglementaire plus large dans lequel s'inscrivent les réglementations de micro-assurance.** Il peut s'agir du cadre réglementaire de l'assurance, de la banque, des coopératives, du système de paiement, de la lutte anti-blanchiment d'argent, du commerce électronique ou des télécommunications. Les réglementations relatives à la micro-assurance doivent compléter les cadres juridiques et réglementaires existants de manière cohérente et rationnelle. Toute confusion ou tout conflit potentiel peut créer des coûts de mise en conformité supplémentaires pour le secteur ou des sources potentielles d'arbitrage réglementaire.
- **Anticiper et éviter les conséquences involontaires qui peuvent découler de la mise en place d'un cadre réglementaire de la micro-assurance.** Par exemple, l'approche de l'Inde consistant à établir un quota minimum pour l'offre de micro-assurance peut sembler une solution rapide, mais elle peut amener le secteur à respecter les quotas sans s'appuyer sur une approche commerciale saine ou sans répondre véritablement aux besoins des clients à faibles revenus. Les définitions inappropriées de la micro-assurance peuvent également limiter l'innovation en termes de produits, fausser la concurrence et favoriser l'arbitrage réglementaire. Au Pérou, le secteur a jugé la définition initiale de la micro-assurance trop étroite et difficile à respecter dans la pratique. Ce qui l'a conduit à inscrire son offre plutôt dans le cadre réglementaire de l'assurance de masse, dont les conditions de protection des consommateurs étaient différentes.
- **Se coordonner et coopérer avec d'autres autorités impliquées dans le contrôle de l'offre ou de la distribution d'assurance ou de produits liés à l'assurance.** La coordination stratégique peut concerner différents aspects. L'un d'entre eux est la supervision conjointe. Lorsqu'un intermédiaire ne relève pas de la compétence du contrôleur d'assurance, celui-ci peut conclure un accord avec l'autorité en charge de la supervision de l'intermédiaire pour assurer une supervision adéquate ou un échange d'informations. Un autre exemple concerne le développement conjoint de produits ou de régimes. Pour les régimes d'assurance soutenus par l'État, la participation précoce du contrôleur peut aider à éviter les conflits entre réglementations, à réduire les distorsions de marché, à encourager la concurrence loyale et à améliorer la protection des consommateurs et la valeur offerte. Par exemple, dans le cadre d'un régime d'assurance récolte, le contrôleur peut contribuer à s'assurer que le régime est mis en œuvre conformément aux principes de la micro-assurance, accroître la valeur pour le consommateur en intégrant une couverture vie ou santé dans le programme, ou renforcer l'éducation financière et la confiance des consommateurs.
- **Adopter un processus structuré, fondé sur les faits et correctement séquencé pour l'élaboration et la mise en œuvre du cadre réglementaire de micro-assurance.** Les contrôleurs doivent réaliser un diagnostic solide prenant en compte tous les facteurs pertinents avant la mise en œuvre d'un cadre. Ce diagnostic doit

conduire à un plan concret, éventuellement sous la forme d'une feuille de route réglementaire développée sur la base de consultations avec les acteurs clés du secteur et les autres autorités concernées. Il est important que les contrôleurs reconnaissent que les différents aspects de l'environnement réglementaire ne peuvent pas tous être mis en œuvre à la fois. Par conséquent une stratégie possible consiste à identifier les domaines susceptibles de produire des résultats rapides à l'intérieur du cadre légal existant. En fonction des processus législatifs et réglementaires propres à la juridiction concernée, la modification de la loi peut prendre plus ou moins de temps. Plutôt que de réformer une loi entière, il peut être plus facile, par exemple, de commencer par publier un mémorandum. En outre, certaines mesures peuvent être prises en l'absence d'un cadre réglementaire d'assurance inclusive complet – par exemple des obligations de protection des consommateurs qui peuvent être établies dans le cadre de la législation générale sur l'assurance. Enfin, il est nécessaire de mettre en place un suivi continu des performances sur la base d'indicateurs soigneusement choisis. Idéalement, la mise en œuvre d'un cadre réglementaire implique une évaluation constante des performances et l'ajustement des dispositions chaque fois que nécessaire.



ENCADRÉ 6 : Domaine potentiel de coopération inter-agences

Il existe déjà de bons exemples de coopération inter-agences dans un certain nombre de pays. Les contrôleurs d'assurance peuvent envisager des synergies avec les ministères, les Banques centrales, les autorités des télécommunications et les agences qui supervisent les services publics et la protection des consommateurs. Différentes pratiques observées jusqu'à présent :

- Accords d'échange d'informations, par exemple avec le contrôleur des télécommunications sur l'assurance mobile **(Jamaïque)**
- Établissement d'un mémorandum d'accord, par exemple avec le contrôleur des télécommunications pour l'approbation des accords de distribution entre les ORM et les assureurs (Ghana)
- Stratégies développées et mises en œuvre conjointement, par exemple sur l'éducation à l'assurance **(Colombie)**
- Émission d'une circulaire conjointe par différentes autorités sur la distribution, la formalisation et d'autres domaines d'intérêt commun **(Philippines)**
- Création d'un groupe de travail composé de plusieurs autorités dans le but de trouver des solutions à des problèmes communs, tels que la lutte anti-blanchiment d'argent, la prestation informelle ou l'arbitrage réglementaire **(Philippines)**

- **Appliquer une approche « test-and-learn » dans le développement et la mise en œuvre des réglementations de micro-assurance, tout en restant proactif et flexible.** En matière de développement du marché de la micro-assurance, les instruments et les pratiques réglementaires traditionnels ont leurs limites – un exemple évident est la supervision des intermédiaires et des prestataires de micro-assurance tels que les ORM ou certaines coopératives et organisations communautaires, qui ne sont pas courants sur les marchés traditionnels. Il est nécessaire de comprendre l'évolution rapide des dynamiques du marché de l'assurance et d'y répondre avec des solutions réglementaires adaptées. À cet égard, encourager les projets pilotes²⁹ ou le dialogue régulier avec les autres acteurs pour recueillir leur point de vue et travailler conjointement sur de nouvelles solutions est de plus en plus important. Ces acteurs vont du gouvernement et des autres autorités de supervision aux assureurs commerciaux et aux organisations communautaires, y compris celles qui sont situées dans les zones rurales.

²⁹ Voir la Section 2 sur l'agrément des projets pilotes dans : Mise en œuvre des mesures de réglementation et de contrôle soutenant les marchés d'assurance inclusifs (AICA, 2012),

- **Mener des activités de renforcement des capacités au plan national et régional en collaboration avec les contrôleurs homologues des autres pays.** Dans de nombreuses régions, l'offre de renforcement des capacités de supervision ciblant spécifiquement l'assurance inclusive est relativement faible. Les formations, les conférences et les dialogues organisés par une multitude d'organisations internationales telles que l'AICA, l'A2ii, les associations régionales de surveillance³⁰, l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Centre de réglementation et d'inclusion financière (Cenfri), les banques régionales de développement (Banque asiatique de développement, Banque interaméricaine de développement, Banque africaine de développement), le Toronto Centre, le CGAP, la First Initiative de la Banque mondiale, la Fondation Munich Re, le MIN, et plusieurs programmes soutenus par le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) (Making Finance Work for Africa, RFPI Asie et son cadre d'échanges Mutual Exchange Forum for Inclusive Insurance (MEFIN) ainsi que le projet Ghana-North Rhine-Westphalia (NRW) : projet de coopération pour le développement durable) ont fourni de nombreuses opportunités de renforcer les compétences du personnel de supervision par le biais de formations et d'échanges entre pairs. Les contrôleurs ont souvent accueilli ces manifestations dans leur pays et activement contribué à leur contenu. Il est important que les contrôleurs continuent à renforcer ces relations à l'avenir.

4. PERSPECTIVES : DEFIS ACTUELS ET FUTURS

Bien que les contrôleurs aient fait de grands progrès dans la promotion de l'assurance inclusive, un certain nombre de difficultés demeurent et de nouveaux défis apparaissent. Là où des mesures ont déjà été prises, les contrôleurs peuvent être amenés à repenser ou à ajuster ces mesures. Dans le même temps, les marchés d'assurance inclusifs subissent des changements considérables sous l'effet des nouvelles tendances en matière de distribution de masse, de technologies numériques et d'innovation produit. Ces tendances vont soulever des questions réglementaires pour les contrôleurs d'assurance. Il est essentiel que les contrôleurs suivent de manière proactive et comprennent les implications de ces tendances.

4.1. Défis actuels

4.1.1. Formalisation

La formalisation, ou, en d'autres termes, la protection des clients de prestataires de micro-assurance informels, reste un défi dans certains pays. Les prestataires d'assurance informelle sont encore très répandus et les contrôleurs d'assurance sont souvent incapables de mesurer la profondeur ou l'ampleur des systèmes informels dans leur juridiction, ou le risque potentiel pour les consommateurs. L'assurance informelle est habituellement fournie par des entités telles que les IMF, les coopératives d'épargne-crédit ou d'autres coopératives, les maisons funéraires ou les détaillants. Elle peut prendre différentes formes, par exemple : (i) régimes internes d'assurance ou de mutualisation des risques pour les clients ou les membres d'une organisation ; (ii) assurance de groupe, où l'entité joue le rôle d'assuré principal pour ses clients ou ses membres et assume de fait les fonctions d'un intermédiaire, mais n'est pas agréée en tant que tel ; (iii) régimes gouvernementaux ou projets pilotes d'assurance santé, d'assurance agricole ou d'assurance catastrophe qui sont soit non agréés, soit réglementés dans une moindre mesure.

L'ampleur de l'informalité n'est pas connue et semble varier fortement selon les régions et les pays. Selon l'étude Global Landscape Study 2007, 9,8 millions de personnes détiendraient une couverture d'assurance informelle fournie par une ONG dans les 100 pays les plus pauvres étudiés. Toutefois, l'Asia Landscape Study 2013 laisse entendre qu'environ 15 à 20 millions de personnes sont toujours couvertes par des régimes d'assurance informels dans cette seule région. Il n'existe pas de données fiables sur ces régimes par pays, par

30 Forum asiatique des régulateurs d'assurance (AFIR), Asociación de Supervisores de Seguros de América Latina (ASSAL), Association est africaine des autorités de supervision de l'assurance (EAISA), Comité des assurances, des valeurs mobilières et des autorités financières non bancaires (CISNA), Association ouest africaine des contrôleurs d'assurance (WAISA), Association caribéenne des régulateurs d'assurance (CAIR), Forum arabe des commissions de réglementation des assurances (AFIRC), Association sud asiatique de coopération régionale (SAARC), Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN).

région ou même au niveau international. On sait toutefois que certains pays sont concernés par un certain niveau d’informalité, par exemple par des régimes informels apparentés à l’assurance comme ceux des entreprises funéraires en Afrique du Sud, des programmes internes d’assurance des coopératives d’épargne-crédit au Népal, des mutuelles de crédit au Ghana ou des régimes de solidarité des coopératives d’épargne-crédit au Paraguay.

Les pays ayant établi une stratégie de formalisation sont l’exception, et plus rares encore sont ceux qui ont mis en œuvre ce type de stratégie avec succès.

Un certain nombre d’obstacles empêche de répondre efficacement à ce défi, notamment le manque de capacités de supervision, le manque de volonté de la part d’autres autorités, ou la résistance à la formalisation de la part des acteurs mettant en œuvre des projets pilotes ou des prestataires informels eux-mêmes. Les contrôleurs doivent chercher des moyens acceptables de concilier les différents objectifs de développement nationaux avec les efforts de formalisation. Aux Philippines, les processus de formalisation ont été couronnés de succès et en Afrique du Sud des programmes sont en cours de mise en œuvre. Cependant, lors du Symposium de Washington en 2014, de nombreux participants ont clairement exprimé le besoin d’orientations plus concrètes sur les approches de formalisation efficaces (voir contribution n°1 du Symposium de Washington)³¹

“ Dans le cadre de la formalisation, le niveau de risque détermine l’intensité du contrôle. Les délais de transition sont importants à la fois pour les entités qui se formalisent et pour les contrôleurs. ”

CONTRIBUTION N°1 DU SYMPOSIUM DE WASHINGTON : GROUPE DE TRAVAIL SUR LA FORMALISATION

1

“Le sujet soulève de nombreux défis, mais nous avons encore peu de connaissances sur les options possibles”

- Les contrôleurs ont besoin de davantage de données sur l’ampleur de l’informalité, mais comment les recueillir ? Nombre de ces systèmes sont gérés par de solides groupes d’affinités et beaucoup ne sont pas désireux de les formaliser.
- Les projets pilotes informels d’assurance indicielle ont particulièrement besoin d’être intégrés.
- La capacité du contrôleur est un facteur déterminant important pour l’intégration de ces pilotes et de ces prestataires informels.
- Il est important de définir des délais de transition raisonnables aussi bien pour les responsables informels que pour les contrôleurs.
- Les options de formalisation comprennent l’émission de polices de groupe et la délivrance d’agrément pour les agents.
- Les voies de formalisation varient fortement d’un pays à l’autre et ce qui fonctionne pour l’un peut ne pas fonctionner pour d’autres.

³¹ Le document de mise en œuvre de l’AICA sur La réglementation et le contrôle des marchés d’assurance inclusifs (2012) fournit davantage de détails sur les objectifs de contrôle et les défis de formalisation associés à différents contextes nationaux.



ENCADRÉ 7 : Quelles sont les voies de formalisation mises en œuvre par les contrôleurs ?

Aux Philippines, les prestataires d'assurance informels disposent de cinq options différentes pour formaliser leur activité en tant que prestataire de micro-assurance :

- conclure un partenariat avec un assureur formel pour établir une police de groupe ;
- se transformer en MI-MBA ;
- devenir courtier ou courtier de micro-assurance avec des exigences en capital plus faibles ;
- devenir agent ou agent de micro-assurance ;
- se transformer en assureur commercial agréé ou en coopérative d'assurance (pour l'assureur, les exigences en capital sont plus faibles si plus de 50 % du portefeuille est composé de micro-assurance).

Cette initiative à grande échelle a été réalisée avec le soutien crucial d'autres autorités de contrôle. En 2010, l'IC, l'Autorité de développement des coopératives et la Commission des valeurs mobilières ont émis une circulaire conjointe encourageant la formalisation, qui a été très utile. Parmi les options ci-dessus, trois semblent avoir particulièrement bien fonctionné : les polices de groupe, la transformation en courtier de micro-assurance dédié et la transformation en MI-MBA.

Source : Étude d'impact réglementaire sur la micro-assurance aux Philippines, GIZ RFPI 2015

4.1.2. Collecte et analyse des données

Beaucoup de contrôleurs n'ont mis en place qu'une collecte de données basique sur la micro-assurance ou ne pratiquent aucune collecte distincte. Ceux qui collectent des données sur la micro-assurance peuvent recueillir des informations insuffisamment complètes ou de granularité insuffisante pour des évaluations importantes telles que la valeur pour le client, les indicateurs de croissance du marché, les indicateurs de solidité financière et la performance des activités. Dans d'autres cas, les données recueillies ne sont pas analysées dans l'objectif de fournir des conclusions utiles. Grâce au soutien croissant de la technologie dans l'environnement des affaires actuel, il existe une multitude de méthodes pour collecter des données, que ce soit sur place ou hors site. Par exemple, sous réserve de la protection des données, des informations peuvent être automatiquement enregistrées par des plateformes telles que les plateformes de transactions des ORM. Une bonne collecte et une bonne analyse des données de micro-assurance, à la fois qualitatives et quantitatives, sont importantes à plusieurs égards :

- **Permettre l'examen et le reporting courants.** Le PBA 9 établit la façon dont le contrôleur doit examiner les activités d'un assureur, notamment sa situation, son profil de risque, la conduite de ses activités, sa gouvernance et son respect de la législation et des obligations de supervision en vigueur. Cette mesure peut être appliquée à la micro-assurance de manière proportionnée en développant un cadre de reporting distinct simplifié comportant les informations essentielles sur la solidité financière, les pratiques commerciales et la valeur pour le client.

“ Nous devons connaître le comportement du client après l'achat ! ”

“ Recueillir et analyser ces informations est une mesure importante pour s'assurer que les clients sont protégés et que les marchés d'assurance sont stables ”

- **Orienter la conception de réponses politiques efficaces et appropriées.** Par exemple, les cadres ou les méthodologies de suivi des performances dans le domaine de l'assurance inclusive (p. ex. basés sur les critères SUAVE applicables aux produits³²) comprennent certains s'indicateurs de base pour évaluer la valeur pour le client. Cependant, beaucoup de ces données sont difficiles à recueillir et les évaluations fiables sur l'apport véritable de la micro-assurance pour les consommateurs sont difficiles à réaliser sans un accès durable à ces informations.
- **Mesurer l'efficacité de la réglementation sur la base d'une méthodologie standard.** Cela doit permettre aux contrôleurs de juger si les investissements dans la réglementation de la micro-assurance ont conduit à une croissance du secteur, à une augmentation des adhésions et à une amélioration de la qualité des produits et des services dans le temps. À ce jour, ces informations sont encore extrêmement limitées. Sans cette connaissance, les contrôleurs peuvent répéter les mêmes erreurs, commettre de nouvelles erreurs ou affecter leurs ressources limitées de manière inappropriée.
- **Préparer la voie à de futures évolutions des approches réglementaires.** Une fois que les cadres réglementaires de micro-assurance ont été mis en œuvre, et qu'un certain niveau de réussite a été atteint dans le service aux consommateurs à faibles revenus, les contrôleurs peuvent souhaiter cibler des sous-groupes spécifiques, en situation d'exclusion plus marquée ou plus vulnérables comme les femmes, les personnes âgées, les citadins pauvres, les migrants ou les travailleurs informels. Cependant, sans les données appropriées sur les carences de couverture, ces approches seront difficiles à mettre en œuvre.

4.1.3. Répondre aux innovations

Les innovations et les progrès techniques sont plus rapides que jamais et conduisent à de nouveaux types de risques encore mal connus. La rapidité et l'ampleur de la croissance, en particulier au sein des canaux de distribution, ont remis en cause les hypothèses de faible risque auparavant associées aux produits d'assurance inclusive, ainsi que la connaissance par les contrôleurs des partenariats commerciaux sous-jacents. Les contrôleurs doivent tenir compte de ces innovations et maintenir une approche réglementaire flexible en restant prêts à apporter des changements à leur approche de supervision en temps opportun. La formation du personnel et les échanges entre pairs sont essentiels pour gérer ces nouveaux types d'offres. Les contrôleurs doivent notamment prêter attention aux deux domaines suivants :

- **Innovations dans les canaux de distribution et nature des relations commerciales.** Les contrôleurs doivent être conscients des déséquilibres de pouvoir potentiels dans les modèles de distribution basés sur les agrégateurs et chercher à s'assurer que le personnel de vente qui interagit avec les clients est correctement formé. Des accords de service solides et clairs régissant les partenariats entre assureurs et distributeurs, ainsi que des contrôles efficaces agréés par les autorités réglementaires impliquées (par exemple l'autorité de réglementation des télécoms pour tous les accords avec des ORM), aideront à protéger les consommateurs et à anticiper des scénarios tels que la cessation de la relation commerciale et la suspension des produits et des services.
- **Innovations liées à d'autres agendas politiques,** tels que les régimes d'assurance mis en place par les services gouvernementaux visant à protéger les populations vulnérables contre les événements météorologiques défavorables, les pénuries alimentaires ou les risques de santé. Étant donné que le groupe cible est le même, et que ces régimes d'assurance opèrent sur le même marché, il est important de s'assurer que ces dispositifs sont soumis aux mêmes règles prudentielles et aux mêmes règles de protection des consommateurs.

³² Indicateurs de la qualité de la micro-assurance développés par le Microassurance Centre : SUAVE signifie Simple (simple), Understood (compréhensible), Accessible (accessible), Valuable (utile) et Efficient (efficace).

4.1.4. Viabilité des programmes soutenus par l'État

L'autosuffisance à long terme des régimes d'assurance inclusive initialement mis en place avec des subventions de l'État reste incertaine. Pour les secteurs et les régions à haut risque, les subventions de l'État ont permis de développer le marché et d'assurer sa croissance tout en fournissant aux personnes à faibles revenus un large accès à l'assurance, au moins à court ou moyen terme³³. Parmi ces régimes, beaucoup auraient des difficultés à atteindre une échelle significative sans le soutien du gouvernement en raison du coût élevé de ce type d'assurance. La dépendance envers le soutien de l'État peut cependant entraîner plusieurs défis pour les contrôleurs d'assurance :

- **Pérennité à long terme.** En matière de dépenses de l'État ou d'orientations stratégiques, les priorités peuvent changer avec le temps. Il est important que les projets pilotes soient mis en œuvre dans un objectif de transformation en entreprise commerciale durable à long terme. On a observé dans certains cas la tendance à lancer un nouveau pilote lorsqu'un projet pilote d'assurance indicielle subventionnée se termine, plutôt que de chercher à transformer le programme d'origine en entreprise durable.
- **Protection des consommateurs.** Les projets pilotes sont parfois conduits par une autorité gouvernementale sans l'implication du contrôleur d'assurance. Les contrôleurs peuvent avoir des difficultés à traiter ces dispositifs dans le cadre de leur mandat de supervision, voire se trouver dans l'impossibilité de le faire. En conséquence, ces pilotes sont soumis à des règles différentes de celles qui s'appliquent aux activités d'assurance et peuvent ne pas bénéficier de la même attention sur les aspects d'éducation financière et de protection des consommateurs. Si les projets pilotes subventionnés échouent ou sont brusquement suspendus sans que les consommateurs soient dédommagés ou réorientés vers un autre programme pérenne, cela peut affecter leur confiance dans d'autres produits d'assurance offerts par le secteur privé.
- **Concurrence déloyale.** Les programmes subventionnés ou gérés par l'État peuvent créer un marché parallèle en dehors du cadre réglementaire de l'assurance ou créer des conditions inéquitables pour les assureurs privés qui souhaitent entrer sur ce marché mais ne peuvent pas concurrencer les systèmes subventionnés.

Les contrôleurs doivent continuer à promouvoir la coordination et la coopération avec les autres autorités publiques impliquées dans l'offre ou la distribution de ces régimes d'assurance. Il est important que ces systèmes soient développés avec une vision à long terme pour garantir leur pérennité et leur impact positif à terme, et pour compléter plutôt que concurrencer le développement du marché d'assurance inclusive.

4.2. Tendances récentes et défis potentiels

Les innovations sur le marché de l'assurance inclusive ont eu un impact significatif sur le marché à faibles revenus. Le chapitre 1 a décrit comment l'émergence de canaux de distribution communautaires à grande échelle, parallèlement aux progrès technologiques, a considérablement élargi la portée de la micro-assurance au cours des dix dernières années. Dans de nombreux pays, les cadres réglementaires ont favorisé ou soutenu beaucoup de ces changements du marché. Cependant, les nouveaux modèles économiques et les nouvelles pratiques de marché continuent à évoluer rapidement. Ces tendances continueront à avoir un impact significatif sur le marché au cours des années à venir et, ce faisant, à créer de nouveaux risques pour le secteur de l'assurance et pour les consommateurs. Sur les marchés d'assurance inclusive, l'anticipation et la gestion de ces risques sont particulièrement difficiles pour le contrôleur, car les modèles économiques s'écartent souvent considérablement de ceux des marchés de l'assurance traditionnels. Dans le même temps, les clients d'assurance inclusive sont particulièrement vulnérables et la protection des consommateurs est d'autant plus critique. Dans ce contexte, il est important que les contrôleurs continuent à surveiller ces tendances émergentes et se tiennent prêts à y répondre d'un point de vue réglementaire. La section suivante illustre deux tendances récentes.

³³ Environ 35% des initiatives de micro-assurance qui ont atteint une échelle significative étaient soutenues d'une manière ou d'une autre par l'État. Les gouvernements ont joué un rôle particulièrement important dans la micro-assurance agricole et la micro-assurance santé (Cenfri et OIT, 2014).

TENDANCE 1 - Domination accrue des agrégateurs de masse dans la chaîne de valeur de la micro-assurance

Une caractéristique distinctive des modèles économiques de la micro-assurance est la fragmentation ou le recalibrage de la chaîne de valeur. Contrairement aux modèles d'assurance traditionnels, qui comprennent principalement l'assureur et des courtiers ou agents, les modèles économiques de micro-assurance comptent habituellement plus d'intermédiaires assurant un large éventail de fonctions. Par exemple, les canaux de distribution tels que les ORM ou les prestataires de paiements électroniques exercent des fonctions supplémentaires comme le développement de produits et la collecte des primes. Les PST – agissant souvent en vertu d'un agrément de courtier – comme BIMA ou MicroEnsure jouent un rôle dominant sur un nombre croissant de marchés, exerçant des fonctions traditionnellement gérées par les assureurs, les courtiers ou les agents comme la souscription, le traitement des données de backoffice, la gestion des sinistres, le développement de modèles de distribution et le développement de produits.

Au cours des dernières années, les agrégateurs de masse tels que les détaillants et les ORM sont devenus particulièrement importants dans les chaînes de valeur de l'assurance.

Sont désormais familiers les concepts d'assurance mobile (lorsque les transactions liées à un produit d'assurance sont principalement réalisées via la téléphonie mobile), d'assurance de masse (un terme particulier qui fait référence à l'assurance vendue par le biais d'agrégateurs de masse) ou d'assurance par voie numérique³⁴. Ces arrangements ont un certain nombre d'avantages clés, le principal étant la diffusion à grande échelle et à faible coût auprès de populations auparavant peu ou pas servies, parmi lesquelles les segments à faibles revenus. Les agrégateurs de clients non financiers comme les ORM, les chaînes de détaillants ou les entreprises de services publics détiennent de larges bases de clients, ce qui garantit automatiquement une masse critique de clients pour l'assureur. Ils ont également intérêt à encourager l'adoption de produits d'assurance par leurs clients en tant que moyen de fidélisation. En chargeant l'intermédiaire de réaliser ou d'automatiser certaines fonctions dans la chaîne de valeur de la micro-assurance, l'assureur est souvent en mesure de réduire considérablement ses dépenses.

“ Les produits intégrés ou de fidélisation peuvent permettre de démontrer les avantages de l'assurance.

Toutefois, pour éviter que l'assurance ne se réduise à une source de gain facile pour les assureurs, le contrôleur doit intervenir. En outre, les clients doivent savoir comment déclarer leurs sinistres et où obtenir un recours si nécessaire.. ”

Dans le même temps, ces développements soulèvent ou accentuent un certain nombre de préoccupations en matière de supervision. L'intérêt principal d'un agrégateur non financier est habituellement de réduire son taux de désabonnement et de générer des revenus de son offre de produits centrale plutôt que de s'assurer que le client bénéficie bien des avantages de l'offre d'assurance associée. En raison de la nature des gros agrégateurs de clients et du modèle de distribution de masse, il est courant que l'assureur exerce peu de contrôle sur la relation entre l'agrégateur et le client. Souvent, ils ne sont pas soumis aux obligations de formation ou de protection des consommateurs applicables aux intermédiaires traditionnels – c'est le cas par exemple lorsqu'une chaîne de détaillants ne détient pas d'agrément en tant qu'agent. Ainsi, ils peuvent ne pas avoir la capacité ou ne pas consentir suffisamment d'efforts pour s'assurer que les produits d'assurance destinés aux ménages à faibles revenus sont bien conçus et accompagnés d'un bon service, ce qui augmente le risque que la valeur du produit pour le client soit réduite et que des produits inappropriés soient vendus aux consommateurs d'assurance inclusive. On a observé dans certains cas que ces systèmes enregistraient des taux de sinistre plutôt faibles, ce qui peut indiquer que les clients ne savent pas qu'ils sont assurés ou ignorent comment faire une demande d'indemnisation. Le manque de contrôle de l'assureur sur l'agrégateur signifie également qu'il est difficile de surveiller les transactions et les autres aspects tels que la satisfaction des clients. Dans ce contexte d'innovation croissante, le contrôleur doit tenir compte des éléments suivants :

34 Un certain nombre de documents sur l'assurance mobile de masse ont été publiés ces dernières années. Voir par exemple : (i) The Emerging Global Landscape of Mobile Microinsurance (CGAP, 2014) ; (ii) Support de l'Atelier CIMA-A2ii sur la réglementation de l'assurance mobile, organisé les 16-17 mai 2016, à Abidjan Côte d'Ivoire (<https://a2ii.org/en/event/cima-a2ii-workshop-mobile-insurance-regulation>) ; (iii) Can the digitalisation of microinsurance make all the difference? Assessing the growth potential of digital microinsurance. (Leach, Tappendorf et Ncube, 2015) ; (iv) Responsible Mobile Insurance (Wiedmaier-Pfister & Leach, 2015).

➤ **Réglementer les intermédiaires de micro-assurance dans l'objectif que l'assureur continue d'exercer un contrôle et de garantir une responsabilisation des intermédiaires et des fonctions externalisées constitue un défi.**

- L'agrégateur peut relever de la juridiction d'une autre autorité, telle que l'autorité des télécommunications ou des systèmes de paiement, ou d'une agence gouvernementale. Cela peut empêcher le contrôleur d'accéder à l'information nécessaire pour assurer une surveillance appropriée des activités de l'intermédiaire.
- Dans le cas des PST, l'intermédiaire peut ne pas être réglementé du tout, on peut détenir un agrément traditionnel d'intermédiaire et exercer des fonctions qui vont au-delà de celles autorisées en vertu de cet agrément. Cela soulève la question de savoir si, ou comment, les PST doivent être agréés.
- Le nombre accru d'acteurs impliqués dans la chaîne de valeur peut également signifier que les partenariats sont plus susceptibles d'échouer ou d'être interrompus. Il ne s'agit pas seulement d'un risque prudentiel ; l'échelle de masse signifie également qu'un retrait affecterait directement un nombre important de personnes. En outre, la multiplicité des parties impliquées peut conduire à une ambiguïté sur qui détient la responsabilité de la réparation.

➤ **Il est difficile de contrôler que les clients sont traités de manière équitable et transparente.**

- Le personnel de vente de l'agrégateur peut avoir une capacité limitée à assurer un bon service auprès des clients. Les équipes de ventes extérieures à l'assurance sont généralement moins informées que l'assureur et que le personnel des intermédiaires d'assurance traditionnels, qui sont habituellement soumis à des obligations de formation et de qualification rigoureuse. On observe souvent un taux de rotation élevé, par exemple dans le personnel des supermarchés, des centres d'appel ou parmi les agents de téléphonie mobile, ce qui augmente le coût de la formation. Le suivi, par exemple le suivi des performances d'un centre d'appel, est également apparu comme un défi.
- Avec l'utilisation de méthodes de vente à distance, par exemple dans l'assurance mobile, les consommateurs peuvent ne pas bénéficier d'un niveau suffisant d'information ou de transparence. Dans les modèles utilisant des agrégateurs de masse, les interactions de proximité sont réduites au minimum. Les centres d'appel ou les moyens de communication numériques remplacent souvent les explications en face-à-face coûteuses. Ces techniques sont avantageuses sur le plan économique, mais peuvent conduire à une mécompréhension du produit par les consommateurs. Dans certains cas, l'assuré peut même ne pas être conscient qu'il est couvert, et par conséquent ne pas être en mesure de faire une demande d'indemnisation en cas de sinistre.
- Dans certains cas, les agrégateurs font payer les assureurs très cher pour accéder à leur base de clients. Ces coûts étant répercutés sur le consommateur, cela réduit la valeur du produit. Dans la région ALC, la plupart des canaux appliquent aujourd'hui un taux de commission représentant 10 à 30 % du montant des primes. Cependant, près d'un quart des canaux étudiés appliquait un taux allant jusqu'à 60 %. Par ailleurs, on a observé que l'importance croissante des agrégateurs de masse dans la région ALC allait de pair avec un taux de sinistres décroissant³⁵. Sachant que, souvent, les clients de l'assurance inclusive ne comprennent pas l'assurance, cela réduit encore la valeur pour le client.

“ Les consommateurs ne savent pas ce qu'est une réclamation. Nous avons 29 nouveaux produits de micro-assurance et à peine une plainte. ”

“ La micro-assurance requiert une interaction personnelle ! Nous avons besoin d'une diversité de canaux de distribution et non d'une trop grande domination des ORM. ”

35 Données tirées des Landscape Studies.

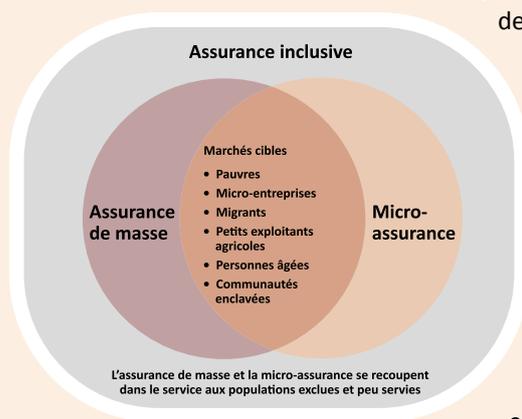


ENCADRÉ 8 : L'assurance de masse dans les réglementations de l'assurance inclusive

Un développement réglementaire intéressant dans la sphère plus large de l'assurance inclusive est l'importance croissante des cadres réglementaires de "l'assurance de masse" dans la région ALC. La définition de la micro-assurance par l'AICA a été développée avant la définition plus large de l'assurance inclusive. Cependant, les réglementations de l'assurance de masse étaient en réalité présentes dans certains pays de la région ALC bien des années avant les réglementations de la micro-assurance. À mesure que les réglementations de micro-assurance deviennent plus courantes, les discussions sur l'assurance de masse reprennent de la vigueur. Plus spécifiquement, cela soulève la question de savoir comment les contrôleurs doivent gérer l'assurance de masse et la micro-assurance en parallèle et, plus largement, comment traiter l'assurance inclusive au-delà du domaine de la micro-assurance. La discussion sur l'assurance de masse vs la micro-assurance s'inscrit très bien dans le débat sur l'interaction entre la micro-assurance et l'assurance inclusive car, comme nous allons le voir, l'assurance de masse est une approche réglementaire stratégique qui a également été utilisée pour améliorer l'accès à l'assurance.

L'assurance de masse est communément décrite dans les réglementations de la manière suivante :

- L'objectif est de promouvoir l'accès à l'assurance ou d'accroître la pénétration de l'assurance par l'utilisation de canaux de distribution alternatifs.
- Les produits sont définis comme universels, standardisés et simples. Ne ciblent généralement pas un segment spécifique.
- Souvent soumise à des obligations réglementaires différentes de celles qui s'appliquent à la micro-assurance ou à l'assurance traditionnelle.
- Peut être distribuée par une gamme de canaux de distribution définis, communément qualifiés de « canaux de masse ». Habituellement, ces canaux relèvent d'un éventail large et sont soumis à des obligations d'agrément, de formation ou de qualification plus simples que les canaux de distribution d'assurance traditionnels.
- Les dispositions concernant les pratiques de marché sont intégrées dans les cadres réglementaires.
- Sur les 16 pays de la région ALC, 13 ont actuellement un cadre de réglementation de l'assurance de masse ou ont reconnu l'assurance de masse dans leur réglementation de l'assurance³⁶. Parmi eux, cinq ont mis en place à la fois une réglementation de l'assurance de masse et de la micro-assurance³⁷.



Différences et interactions entre la micro-assurance et l'assurance de masse

Différences et interactions entre la micro-assurance et l'assurance de masse

La microassurance et l'assurance de masse sont des approches réglementaires stratégiques développées à partir de deux perspectives différentes mais complémentaires. La micro-assurance était d'abord fondée sur la définition du segment à faibles revenus en tant que marché cible, puis par extrapolation sur la définition de ses produits, de ses canaux de distribution et de ses besoins en matière de protection du consommateur. L'assurance de masse, quant à elle, était plutôt fondée sur le déverrouillage des canaux de distribution et l'augmentation significative de la portée, sans profil cible de consommateur spécifique.

³⁶ Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Pérou et Porto Rico.

³⁷ Brésil, Mexique, Nicaragua, Panama et Pérou.

La réglementation de la micro-assurance comme celle de l'assurance de masse élargissent les options de distribution possibles. La nécessité d'élargir les options de distribution s'explique par le fait que, comme dans de nombreux pays, les canaux de distribution ayant habituellement une bonne portée auprès du marché de masse, ou des populations peu ou pas servies, n'étaient pas autorisés à offrir de l'assurance. Traditionnellement, la plupart des pays définissent des obligations explicites applicables aux courtiers et aux agents, mais restent silencieux sur les autres canaux. Les exigences d'agrément et de formation imposées aux courtiers et aux agents sont souvent d'un coût prohibitif pour les canaux de distribution alternatifs qui fonctionnent à une échelle et suivant une structure de ressources humaines très différentes. Il est donc nécessaire pour les assureurs d'avoir accès à davantage de canaux de distribution. La bancassurance³⁸ peut être considérée comme la première évolution majeure dans ce sens. L'introduction d'une plus grande diversité d'options de distribution dans la réglementation de l'assurance de masse et de la micro-assurance continue à répondre à ce besoin.

Dans les pays où la micro-assurance et l'assurance de masse coexistent, les produits de micro-assurance comme les produits d'assurance de masse sont accessibles aux personnes à faibles revenus. En ce qui concerne la micro-assurance, il est impératif que ces produits soient conçus en gardant à l'esprit le segment à faibles revenus. En ce qui concerne l'assurance de masse, sa distribution à grande échelle et l'universalité du segment cible assurent l'accessibilité de l'offre aux personnes à faibles revenus. En termes de valeur pour le client, la comparaison n'est pas simple. Bien que l'assurance de masse n'ait pas pour objectif de répondre aux besoins des ménages à faibles revenus, on a observé dans certains cas qu'elle fournissait aux clients une valeur similaire voire supérieure à celle de la micro-assurance.

La micro-assurance visant les clients à faibles revenus, généralement plus vulnérables et moins familiers des questions financières, la réglementation de la micro-assurance est souvent plus stricte que celle applicable à l'assurance de masse en ce qui concerne la protection des consommateurs. Les pays ayant introduit les deux réglementations soulignent en effet que les produits de micro-assurance sont différents pour les raisons suivantes : (i) ils visent un segment de population spécifique, et (ii) les consommateurs de micro-assurance sont particulièrement vulnérables. L'une des pierres angulaires de la réglementation de la micro-assurance est donc l'introduction de dispositions sur les pratiques de marché visant à réduire la vulnérabilité du consommateur, par exemple en limitant le délai de versement des indemnités ou le nombre d'exclusions.

L'existence d'un cadre réglementaire parallèle peut conduire à des problèmes de protection des consommateurs et d'arbitrage réglementaire. L'existence de cadres réglementaires multiples pour l'offre de produits d'assurance est à certains égards positive dans la mesure où elle donne aux assureurs plus d'options pour toucher les populations peu ou pas servies. Toutefois, si les dispositions relatives aux pratiques de marché diffèrent d'un cadre réglementaire à l'autre, les personnes pauvres peuvent finir par acheter des produits dans le cadre de régimes dont les dispositions de protection des consommateurs sont différentes, ce qui est susceptible de créer de la confusion et de les laisser incertains quant à leurs droits. En outre, il a été observé dans certains cas que les assureurs privilégiaient l'offre de produits sous le régime de l'assurance de masse plutôt que sous celui de la micro-assurance, parce qu'il était plus coûteux pour eux de se conformer aux dispositions additionnelles relatives aux pratiques de marché relevant de la micro-assurance.

Premiers enseignements

Est-il utile d'établir des réglementations spécifiques à la fois pour la micro-assurance et l'assurance de masse ? On peut faire valoir que si les produits d'assurance de masse remplissent certaines conditions préalables, à savoir (i) offrent une bonne valeur aux clients ; (ii) protègent efficacement les consommateurs ; et (iii) sont accessibles aux populations à faibles revenus, il peut ne pas être nécessaire d'établir des réglementations spécifiques sur la micro-assurance, précisément parce que l'assurance de masse remplit déjà les objectifs de l'assurance inclusive. Même si certaines conditions ne sont pas remplies, il peut y

³⁸ La bancassurance présente également beaucoup d'intérêt pour la question de l'assurance inclusive.

avoir d'autres options stratégiques. Par exemple, le contrôleur peut améliorer les dispositions relatives aux pratiques du marché prévues par le cadre réglementaire de l'assurance de masse lui-même, notamment en affinant la définition des produits d'assurance de masse, en renforçant la protection des consommateurs, en prévoyant le renforcement des capacités du secteur, ou en suivant la qualité des produits, plutôt que d'émettre une réglementation distincte pour la micro-assurance. Toutefois, s'il existe des problèmes structurels importants qui entravent l'accès, il peut être nécessaire de prévoir une réglementation propre à la micro-assurance.

S'il existe deux cadres parallèles, il est important de cerner clairement les domaines dans lesquels ils sont intégrés et les domaines dans lesquels ils diffèrent. Le contrôleur doit s'assurer qu'il existe des incitations suffisantes pour encourager le secteur à offrir le produit qui vise l'inclusion, quel qu'il soit ; par exemple, si le contrôleur souhaite augmenter l'offre de micro-assurance, il doit faire en sorte que les prestataires de micro-assurance aient accès à des canaux supplémentaires qui ne sont pas autorisés dans le cadre de la réglementation de l'assurance de masse. Cependant, la solution optimale pourrait consister à développer un cadre réglementaire unique et intégré applicable à une assurance inclusive qui combine la protection adéquate des consommateurs et la viabilité commerciale. À ce jour cependant, il existe peu d'expériences d'approches réglementaires ayant intégré ces aspects avec succès.

TENDANCE 2 - Accélération du recours à la technologie numérique

Les progrès technologiques transforment l'assurance inclusive depuis longtemps.

Les téléphones mobiles, les cartes à puce, le marquage des animaux, la technologie satellite et les plateformes numériques figurent parmi les technologies les plus couramment utilisées. Ce qui est nouveau, c'est la fréquence, l'ampleur et la complexité des effets des innovations qui pénètrent ou « perturbent » le marché à la faveur des progrès du *big data*³⁹ et de la technologie financière (*Fintech*), qui poussent l'assurance vers un univers que l'on pourrait qualifier d'« Insurtech⁴⁰ ». A bien des égards, c'est une bonne chose pour les consommateurs d'assurance inclusive – ces changements ont permis de dépasser les problèmes de technologies coûteuses et de diffusion de masse, et vont ouvrir la voie à des pratiques de développement de produits et de vente plus ciblées et à des modes de distribution entièrement nouveaux. Cependant, bon nombre de ces innovations suivent un chemin difficile à anticiper. Par exemple, de plus en plus de personnes s'inquiètent du risque d'exclusion que peut induire le *big data*. L'analyse de données permettant d'affiner l'évaluation des grands pools de risque, elle peut conduire à créer de nouveaux pôles plus réduits de risques particuliers, qui seraient soit considérés comme non assurables, soit soumis à des primes plus élevées, que le consommateur peut ne pas être en mesure de payer. Les assureurs, en particulier sur les marchés en développement, sont eux-mêmes encore dans une phase d'apprentissage de l'utilisation de ces nouvelles technologies. Ils ne comprennent pas toujours comment gérer le risque, ce qui réduit la possibilité pour les contrôleurs de s'appuyer sur l'expertise du secteur pour traiter les risques potentiels pour les consommateurs.

“ Le secteur va plus vite que la réglementation. Chaque jour, il propose de nouveaux produits... Les prestataires de paiement de factures voudraient pouvoir jouer le rôle de distributeurs, mais notre législation exige qu'une entité soit enregistrée pour vendre de l'assurance. Il faut veiller à ne pas sur-réglementer avant que le secteur privé ait lui-même avancé. ”

39 Le *big data* fait référence à de très gros ensembles de données qui peuvent être analysés par voie informatique pour identifier des schémas, des tendances et des associations, notamment sur le plan du comportement et des interactions humaines. Ces données proviennent de sources telles que les appareils mobiles, les réseaux sociaux, les capteurs reliés à Internet placés sur les automobiles, les bâtiments ou les ponts, les stations météorologiques et les dispositifs de télédétection.
40 Voir par exemple : (i) *Global FinTech Survey: Opportunities await: How InsurTech is reshaping insurance* (PWC, 2016), (ii) *Innovations in the Growing Microinsurance* (Hutta, 2015), (iii) *Life Insurance in The Digital Age: fundamental transformation ahead* (Swiss Re, 2015).

Tableau 3 : Rôle de la technologie dans la chaîne de valeur de la micro-assurance

Aspect	Utilisation de la technologie
Développement de produits	<ul style="list-style-type: none"> • Exploitation des <i>big data</i>, qui permettent d'analyser le profil de risque des clients et de définir une tarification plus précise
Distribution	<ul style="list-style-type: none"> • Vente par interface numérique qui réduit le besoin de recruter et de former du personnel • Assistance à la clientèle par le biais de centres d'appel qui remplacent la relation clientèle directe
Publication d'information et documentation	<ul style="list-style-type: none"> • Présentation et communication des informations aux consommateurs via le téléphone mobile et les plateformes Internet • Documents électroniques remplaçant les documents imprimés (contrat, conditions, déclaration de sinistre)
Acceptation des clients	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation des plateformes de transactions électroniques pour l'identification et la vérification des données clients • Activation des polices via un centre d'appel ou une hotline • Envoi de rappels de renouvellement par SMS aux clients • Émission de polices électroniques et utilisation de signatures électroniques
Collecte des primes	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation du crédit de communication comme moyen de paiement • Transactions via les plateformes d'argent électronique
Règlement des sinistres	<ul style="list-style-type: none"> • Transactions via les plateformes d'argent électronique • Prétraitement des sinistres
Autres services à valeur ajoutée	<ul style="list-style-type: none"> • Administration de backoffice, par exemple gestion des bases de données clients

La multitude d'emplois possibles de la technologie a conduit à une multitude de partenariats de distribution innovants, créant de nouveaux défis pour les contrôleurs. Le téléphone mobile est actuellement l'outil numérique le plus courant. Il est utilisé pour une variété de fonctions comme l'activation de la police, l'envoi de rappels de renouvellement aux clients ou encore l'offre d'une hotline fournissant des conseils de santé. Ce modèle d'affaires soulève un certain nombre de questions clés pour les contrôleurs : l'adéquation des stratégies de tarification, l'équité et la transparence pour le client, la lutte contre le blanchiment d'argent et les risques de fraude, la sauvegarde des fonds des clients, la mise en œuvre d'options de recours efficaces, et la garantie de la confidentialité des données. Plus largement, au niveau du secteur, il peut également avoir une incidence sur la concurrence – les grands assureurs dotés de plus d'expérience, de données et de ressources pour établir de nouvelles plateformes technologiques ayant un avantage compétitif. Les plus petits acteurs et les MCOC auront plus de difficultés à faire face aux coûts de démarrage, perdant ainsi le bénéfice de ces progrès technologiques. Du point de vue du consommateur, les éventuelles défaillances peuvent entraver la compréhension et l'utilisation effective de l'assurance par les clients, ce qui aurait des conséquences négatives sur l'expérience de découverte du marché et porterait atteinte à la confiance déjà fragile entre les clients et les prestataires d'assurance.



ENCADRÉ 9 : Croissance de la micro-assurance mobile

En juin 2015, le secteur de l'assurance mobile comptait 120 services actifs sur 33 marchés émergents. La majorité d'entre eux étant conduits par des ORM. Les produits sont de plus en plus diversifiés au-delà de l'assurance vie, les deux tiers des nouveaux services (dont 10 ont été lancés en 2015) offrant des produits non-vie. En juin 2015, 31 millions de polices avaient été émises. Huit services comptent plus d'un million de polices, parmi lesquels 88 % ont au moins 2 ans. Sur les trois modèles commerciaux, à savoir l'offre de fidélité (les clients qui consomment un certain niveau de crédit de communication ou conservent un certain solde sur leur compte d'argent mobile bénéficient d'une assurance), l'offre premium (les clients payent une prime), et l'offre freemium (combinaison des deux), la tendance semble orientée vers les modèles commerciaux payants. Seuls 29 % des nouveaux services ont adopté un modèle basé sur la fidélité. Les principaux prestataires d'assurance mobile que sont BIMA et MicroEnsure sont impliqués dans l'offre d'un tiers des 120 services d'assurance mobile, qui ont enregistré une augmentation de 35 % du nombre de consommateurs de services payants en 2015. Certaines juridictions envisagent d'introduire une réglementation de la micro-assurance mobile sous une forme ou une autre.

Source: GSMA 2015

CONTRIBUTION N°2 DU SYMPOSIUM DE WASHINGTON - SYMPOSIUM D'EXPERTS

2

Au stade actuel des avancées, quelles sont les 10 principales questions qui se posent aux contrôleurs ?

- Quels sont les outils de surveillance essentiels et quels sont ceux qui doivent être adaptés parmi les outils existants ?
- Comment les contrôleurs peuvent-ils rester au fait des nouveautés du marché, comme l'impact du big data, pour s'assurer que le personnel de supervision comprend les nouveaux produits développés ?
- Comment les contrôleurs peuvent-ils gérer les déséquilibres de pouvoir au sein de la chaîne de distribution, dans laquelle l'assureur a peu de contrôle sur la relation client et n'est pas directement impliqué dans cette relation ?
- Quel est le meilleur moyen de protéger les consommateurs achetant de l'assurance pour la première fois contre les risques induits par des produits toujours plus complexes ?
- Comment l'application du principe de proportionnalité aux obligations de formation et de contrôle, entre autres, peut-elle être étendue aux intermédiaires, en particulier aux nouveaux types d'intermédiaires ?
- Que faut-il privilégier : les investissements dans l'éducation financière des consommateurs ou la formation des intermédiaires et du personnel de vente ?
- Comment les contrôleurs peuvent-ils au mieux se coordonner avec les autres autorités de contrôle et les départements gouvernementaux pour optimiser les approches et éviter la duplication des efforts et les lacunes au niveau du contrôle ?
- Les lois sur la concurrence peuvent-elles contribuer à limiter le niveau des commissions appliquées par les agrégateurs en contrepartie de l'accès à leur base de clientèle ?
- Comment le marché de l'assurance de masse doit-il être réglementé aux côtés de la micro-assurance ?
- Comment relever au mieux les défis de formalisation, notamment : la création d'une catégorie distincte de prestataires, la définition des délais de transition ou encore la mise en application de la formalisation ?

5. PERSPECTIVES

Les contrôleurs d'assurance cherchant à favoriser l'assurance inclusive dans leur juridiction sont de plus en plus nombreux à adopter une approche proactive de la réglementation de la micro-assurance. Les contrôleurs reconnaissent que les hypothèses et les modes d'élaboration réglementaires traditionnels ne sont plus applicables, ou s'appliquent différemment par rapport aux premières années de développement de la micro-assurance. L'importance croissante de l'assurance indicielle ou de l'assurance de masse au sein de la sphère réglementaire de l'assurance inclusive en est un exemple évident. Les contrôleurs sont maintenant confrontés à une tâche plus difficile qui exige un développement actif et des mesures préventives au-delà du simple ajustement des règles applicables aux produits en fonction de profils de clientèle statiques ou de l'assouplissement des règles de distribution pour les canaux non traditionnels. En outre, ce contexte exige des délais d'action rapides dans l'évaluation des tendances et des forces du marché et dans la réponse à y apporter.

CONTRIBUTION N°3 DU SYMPOSIUM DE WASHINGTON - ENQUÊTE AUPRÈS DES PARTICIPANTS

3

Dans quels domaines le renforcement des capacités des contrôleurs est-il le plus nécessaire ?

Avant le Symposium, l'A2ii a demandé aux participants de répondre à une enquête afin de faire part de leurs principales préoccupations et de leurs suggestions pour les traiter. L'enquête s'adressait à des contrôleurs, à des experts du développement et à des bailleurs de fonds, dont la moitié comptaient plus de 10 ans d'expérience dans leur spécialisation. Les répondants ont mis en évidence les défis auxquels ils étaient confrontés, ont suggéré des solutions et ont indiqué les domaines dans lesquels le renforcement des capacités de contrôle leur semblait le plus nécessaire. Sur ce dernier point, les thèmes suivants ont été cités :

- Comprendre quelles sont les incitations pour le secteur qui fonctionnent et comment elles fonctionnent
- Comment s'assurer que les subventions sont viables ?
- Risques liés à l'implication d'intermédiaires non financiers dans les partenariats avec les agrégateurs
- Rôle des organisations communautaires
- Stratégies d'éducation financière efficaces
- Réglementation des canaux de distribution de masse
- Approches alternatives de résolution des litiges
- Gestion de l'impact systémique en cas d'échec d'un dispositif de grande échelle



Washington Symposium, December 2014

L'importance croissante d'une approche de développement du marché basée sur une vision à long terme et sur une méthode « test-and-learn » conduit à un besoin de soutien accru pour les contrôleurs. Si les orientations ainsi que l'appui à la production et à la diffusion des connaissances offerts par l'AICA et l'A2ii continuent à être utiles, le contexte de changement rapide requiert l'étude de nouvelles formes d'assistance dont les contrôleurs pourraient tirer un bénéfice. Globalement, le Symposium a mis en évidence les besoins suivants :

- **orientations** complémentaires sur la conception et la mise en œuvre d'une approche de supervision proportionnée pour l'assurance inclusive, ainsi que sur les sujets prioritaires tels que la formalisation et la distribution non traditionnelle ;
- **renforcement des capacités de supervision** pour parvenir à un meilleur équilibre dans le développement d'une réglementation appropriée qui encourage l'innovation tout en évitant d'imposer des coûts excessifs au secteur ;
- une plus grande attention portée à la **collecte, à l'analyse et à la mise à jour des données** afin de surveiller les tendances, les réalisations et les performances du marché ainsi que la satisfaction des clients, et d'y répondre ;
- des **évaluations de l'efficacité réglementaire** par thème ou par juridiction afin de mesurer les progrès, d'identifier les défis restants et de partager les enseignements sur ce qui fonctionne ;
- un **dialogue entre pairs étendu et plus fréquent**, en particulier entre les contrôleurs qui partagent des défis similaires ;
- **davantage d'appui aux efforts d'éducation financière** entrepris par les contrôleurs, qu'il s'agisse d'initiatives propres ou partagées avec d'autres acteurs au niveau national comme la Banque centrale ou d'autres autorités.

Les dix dernières années de développement de la micro-assurance ont fourni de nombreux enseignements aux contrôleurs, que ce soit d'un point de vue réglementaire, sur le plan commercial ou du point de vue des consommateurs. Au fur et à mesure de l'évolution du marché, les contrôleurs se trouveront confrontés à de nouveaux défis imprévisibles et devront sans cesse développer et tester de nouvelles mesures politiques et réglementaires. La production et la diffusion continue de connaissances, le dialogue et l'apprentissage entre pairs et le renforcement des capacités seront un appui inestimable pour la conduite de ce processus. Avec le soutien indispensable de la communauté des contrôleurs, des agences de développement international, du secteur et d'autres acteurs clés, notre espoir est que ces activités continueront à s'intensifier et à nous rapprocher de notre objectif commun : fournir des services d'assurance inclusifs et responsables aux populations financièrement vulnérables.

L'AICA et l'A2ii encouragent les commentaires et suggestions des contrôleurs et des autres lecteurs susceptibles de nous aider à fournir davantage de conseils et d'outils pratiques. Pour plus d'informations, vous pouvez nous contacter à l'adresse info@access-to-insurance.org (ou consulter pour plus de détails le site www.a2ii.org). Notre objectif partagé est de développer un leadership visionnaire et un engagement proactif dans les plateformes locales, régionales et internationales. Nous sommes convaincus qu'avec le bon soutien des contrôleurs peuvent avoir un impact significatif sur le développement du marché de l'assurance inclusive.

ORIENTATIONS DE L'AICA ET SUPPORT DE L'A2II

Dans cet objectif, l'A2ii, en tant que partenaire de mise en œuvre de l'AICA sur l'inclusion financière, a établi un certain nombre de plateformes pour fournir un appui actif aux contrôleurs. Le travail de l'A2ii couvre les domaines clés suivants :

- Production et diffusion de connaissances⁴¹
- Contribution au développement des normes et orientations internationales de l'AICA
- Dialogue et apprentissage entre les contrôleurs
- Développement des capacités des contrôleurs grâce aux formations, ateliers et séminaires
- Appui aux processus de mise en œuvre nationaux et régionaux

41 Voir l'annexe pour liste des ressources et des publications

ANNEX - BIBLIOGRAPHIE ET RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES

Bibliographie

- CGAP, 2014. *The Emerging Global Landscape of Mobile Microinsurance*. <http://www.cgap.org/publications/emerging-global-landscape-mobile-microinsurance>
- Initiative Accès à l'assurance, 2014. *Rapport de la 1e Consultation téléphonique sur la définition réglementaire de la micro-assurance*. Initiative Accès à l'assurance. https://a2ii.org/sites/default/files/field/uploads/2014_04_15_notes_of_the_first_consultation_call_definition_regulation.pdf
- Initiative Accès à l'assurance, 2015. *Compte-rendu de la 8e Consultation téléphonique A2ii-AICA : Formalisation*. Initiative Accès à l'assurance. https://a2ii.org/sites/default/files/field/uploads/notes_8th_iais-a2ii_consultation_call_jan_2015.pdf#page=3
- Initiative Accès à l'assurance, 2016. *Approches proportionnées du contrôle des intermédiaires* (2016). Initiative Accès à l'assurance. <https://a2ii.org/en/consultation-calls/15th-iais-a2ii-consultation-call-proportionate-approach-es-supervision>
- Initiative Accès à l'assurance, 2016. *Compte-rendu de la 16e Consultation téléphonique A2ii-AICA : Définition réglementaire de la micro-assurance II*. Initiative Accès à l'assurance. https://a2ii.org/sites/default/files/field/uploads/notes_8th_iais-a2ii_consultation_call_jan_2015.pdf#page=3
- Biese, K., McCord, M.J. et Sarpong, M.M, 2016. *The Landscape of Microinsurance Africa 2015*. Microinsurance Network, Fondation Munich Re et Microinsurance Centre. <http://www.microinsurancecentre.org/resources/documents/the-landscape-of-microinsurance-in-africa-2015.html>
- CDC Consult, Microinsurance Centre et Prom IGH, 2015. *Landscape of Microinsurance in Ghana 2015: Supply and Demand Side Report*. National Insurance Commission et GIZ. https://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/publication_files/the_landscape_of_microinsurance_in_ghana_2015_0.pdf
- Cenfri et BIT, 2014. *Learning Journey*. Cenfri et BIT. <http://www.impactinsurance.org/sites/default/files/Cenfri%20LJ%20Facility%20version%202.pdf>
- Endres C., Ncube, S., Hougaard, C. et van As, L, 2014. *Regaining momentum? Update on microinsurance in South Africa*. Cenfri, Finmark Trust. http://cenfri.org/documents/microinsurance/2014/FMT13174_SA%20MI%20Update11%2004%202014_FINAL.pdf
- GIZ RFPI Asia, 2015. *Regulatory Impact Assessment Microinsurance Philippines*. GIZ RFPI Asia. <http://www.inclusiveinsuranceasia.com/docs/RIA-MI-PH-report.pdf>
- Hess, U., et Hazell, P.,w 2015. *Innovations and Emerging Trends in Agricultural Insurance*. GIZ. <http://p4arm.org/giz-innovations-and-emerging-trends-in-agricultural-insurance/>
- Hutta, S.B., 2015. *5 Innovations in the Growing Microinsurance Market*. InsuranceEntertainment. <http://insuranceentertainment.com/5-innovations-in-the-growing-microinsurance-market/>
- Insurance Information Institute, 2016. *Microinsurance and Emerging Markets*. Insurance Information Institute. <http://www.iii.org/issue-update/microinsurance-and-emerging-markets>
- Leach, J., Tappendorf, T., Ncube, S., 2015. *Can the digitalisation of microinsurance make all the difference? Assessing the growth potential of digital microinsurance*. Bankable Frontier Associates. http://bankablefrontier.com/wp-content/uploads/documents/27032015_BFA-Gates-paper-formatted_2015-03-16-GC-edits.pdf
- McCord, M.J. et Biese, K., 2015. *The Landscape of Microinsurance in Latin America and the Caribbean 2014*. Microinsurance Network, Fondation Munich Re, Microinsurance Centre. <http://www.microinsurancecentre.org/resources/documents/the-landscape-of-microinsurance-in-latin-america-and-the-caribbean-a-changing-market.html>

- McCord, M.J., Ingram, M., et Tatin-Jaleran, C., 2013. *The Landscape of Microinsurance in Latin America and the Caribbean*. Microinsurance Centre. <http://www.microinsurancecentre.org/resources/documents/market-development/the-landscape-of-microinsurance-in-latin-america-and-the-caribbean.html>
- McCord, M.J., Steinmann, R., Tatin-Jaleran, C., Ingram, M. et Sarpong, M.M., 2013. *The Landscape of Microinsurance in Africa 2012*. Making Finance Work for Africa et Fondation Munich Re. <http://www.microinsurancecentre.org/resources/documents/market-development/supply-studies/the-landscape-of-microinsurance-in-africa-2012-full-study.html>.
- Microinsurance Network, A2ii et AICA, 2016. *Produits innovants pour les consommateurs émergents, 6e Forum consultatif, 11-12 mai, Marrakech, Maroc*. http://www.microinsurancenetwerk.org/sites/default/files/6th%20Consultative%20Forum%20Brief%20Note_0.pdf
- Mukherjee, P., Oza, A., et Mukherjee, R.R., 2014. *The Landscape of Microinsurance in Asia and Oceania 2013*. Fondation Munich Re, GIZ – RFPI et Microinsurance Network. <http://www.microinsurancecentre.org/resources/documents/market-development/http-bit-ly-1k4dbya.html>
- Pott, J. et Holtz, J., 2013. *Value-added Services in Health Microinsurance*. Microinsurance Innovation Facility. Organisation internationale du travail. http://www.ilo.org/public/english/employment/mifacility/download/mpaper19_services.pdf
- PWC, 2016. *Opportunities await: How InsurTech is reshaping insurance*. Global FinTech Survey. PWC. <http://www.pwc.com/gx/en/financial-services/assets/fintech-insurance-report.pdf>. A2ii Country Studies, Forum Notes and other documents:
- Roth J., McCord, M.J. et Liber, D., 2007. *The Landscape of Microinsurance in the World's 100 Poorest Countries*. <http://www.microinsurancecentre.org/resources/documents/unknown/the-landscape-of-microinsurance-in-the-worlds-100-poorest-countries-in-english.html>.
- Smit, H. et Smith, A., 2011. *Mapfre Seguros: Retailer microinsurance distribution in Brazil*. Organisation internationale du travail et Cenfri. http://www.cenfri.org/images/stories/Documents/microinsurance/Case_study_Mapfre_Seguros_Final_10_August.pdf.
- Swiss Re., 2010. *Microinsurance – risk protection for 4 billion people*. Swiss Re, *sigma* No. 6/2010. http://media.swissre.com/documents/sigma6_2010_en.pdf.
- Swiss Re., 2015. *Life Insurance in The Digital Age: fundamental transformation ahead*. Swiss Re, *sigma* No. 6/2015. http://media.swissre.com/documents/sigma6_2015_en.pdf.
- Tellez, C. et Zetterli, P., 2014. *The Emerging Global Landscape of Mobile Insurance*. CGAP. <https://www.cgap.org/sites/default/files/Brief-The-Emerging-Global-Landscape-of-Mobile-Microinsurance-Jan-2014.pdf>.
- Thom, M., Gray, J., Müller, Z., et Leach, J., 2014. *Scale: Thinking Big*. Microinsurance Paper No. 30. Fonds pour l'innovation en micro-assurance, Organisation internationale du travail. <http://www.impactinsurance.org/sites/default/files/mp30%20v3.pdf>. A2ii 2014:
- Wiedmaier-Pfister, M. & Leach, J., 2015. *Responsible Mobile Insurance*. BMZ. <https://a2ii.org/sites/default/files/reports/responsiblemobileinsurance-20150602-final.pdf>.

LECTURES ET RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES

Documents d'orientation de l'AICA

L'AICA a publié un ensemble de documents d'orientation, principalement sous la forme de Documents de discussion et de Documents de mise en œuvre. Ceux-ci visent à aider les contrôleurs à appliquer les PBA de manière proportionnée à la nature, à l'échelle et à la complexité du risque dans le contexte de marché d'un pays donné, afin de permettre le développement de marchés d'assurance inclusifs. Les principaux supports de référence sont :

1. Principes de base d'assurance (mis à jour en novembre 2015)
2. Document de mise en œuvre sur les mesures de réglementation et de contrôle soutenant les marchés d'assurance inclusifs (2012)
3. Questions sur la réglementation et le contrôle de la micro-assurance (2007) (Groupe de travail conjoint AICA-CGAP sur la micro-assurance)
4. Document de discussion sur la réglementation et le contrôle des mutuelles, coopératives et autres organisations communautaires pour le développement de l'accès aux marchés d'assurance (2010) (Groupe de travail conjoint AICA-MicroInsurance Network sur la micro-assurance)
5. Document de discussion sur la conduite des activités dans l'assurance inclusive (2015)
6. Document de discussion sur la réglementation et le contrôle du Microtakāful (micro-assurance islamique) (publié conjointement avec le Islamic Financial Services Board)

Compte-rendus des Consultations téléphoniques A2ii-AICA

L'A2ii organise tous les deux mois des consultations téléphoniques pour les autorités de contrôle et de réglementation. Ces consultations offrent aux contrôleurs une plateforme d'échange dédiée pour discuter des tendances et des thèmes d'actualité dans les domaines de la réglementation et du contrôle de l'assurance. Chaque consultation donne lieu à la publication d'un compte-rendu reprenant les termes de la discussion.

1. Définition de la micro-assurance dans les cadres de réglementation (2014)
2. Définition réglementaire de la micro-assurance II (2016)
3. Supervision des produits dans l'assurance inclusive (2014)
4. Assurance agricole (2014)
5. Approches proportionnées de la supervision des intermédiaires (2016)
6. Formalisation (2015)
7. Le rôle des mutuelles, coopératives et autres organisations communautaires (MCOC) dans l'assurance inclusive (2015)
8. Micro-assurance : les modèles économiques qui fonctionnent (2014)
9. Innovations technologiques dans la distribution de l'assurance et implications réglementaires (2014)
10. Approches actuarielles de l'assurance inclusive (2015)
11. Contrôle basé sur les risques dans l'assurance inclusive (2015)
12. Protection des consommateurs (2014)
13. Éducation financière des consommateurs (2015)
14. Quels cadres de contrôle face aux risques de l'assurance mobile pour les consommateurs ? (2015)
15. Incitations réglementaires pour le développement du marché de l'assurance (2016)
16. Expériences de mise en œuvre de cadres réglementaires de l'assurance inclusive (2016)

Pour accéder à des outils, publications et ressources utiles complémentaires, voir <https://a2ii.org/> et <http://www.iaisweb.org/page/supervisory-material>.

Notice

Publié par :
Initiative Accès à l'assurance

Hébergée par :
Projet Financial Systems Approaches
to Insurance

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

Téléphone : +49 61 96 79-1362
Fax : +49 61 96 79-80 1362
E-mail : secretariat@a2ii.org
Site web : www.a2ii.org

Responsable :
Secrétariat de l'Initiative Accès à l'assurance

Auteurs :
Martina Wiedmaier-Pfister,
Consultante Secteur financier et politiques
Hui Lin Chiew, A2ii Hannah Grant, A2ii

Avec la contribution de :
Andrea Camargo, consultant juridique

Sur la base des apports du :
Symposium d'experts A2ii-AICA-CGAP :
« Approches réglementaires proportionnées
sur les marchés d'assurance inclusifs –
tirer les leçons de l'expérience pour le futur ».
2-3 décembre 2014, Washington DC

Illustrations : © GIZ

Eschborn, nov. 2016



Initiative Accès à l'Assurance
Hébergée par le Projet sectoriel
Système financier approches de l'assurance
de la Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Allemagne

Téléphone : +49 61 96 79-1362
Fax : +49 61 96 79-80 1362
E-mail : secretariat@a2ii.org
Site web : www.a2ii.org

L'Initiative est un
partenariat entre :



Hébergée par :

