

SUBVENTIONS POUR L'ASSURANCE INCLUSIVE : ENSEIGNEMENTS DES SECTEURS DE L'AGRICULTURE ET DE LA SANTÉ

Ruth Vargas Hill, Gissele Gajate-Garrido, Caroline Phily et Aparna Dalal¹
Mars 2014

L'assurance se situe à l'intersection de l'inclusion financière et de la protection sociale, et peut contribuer à plusieurs objectifs de politique publique, dont l'amélioration de l'accès aux soins de santé, le renforcement de la sécurité alimentaire et l'adaptation au changement climatique. Il existe donc une logique d'intérêt général à investir dans le développement de marchés d'assurance efficaces, capables de fournir un accès équitable aux ménages à faibles revenus. Subventionner l'assurance est une pratique courante de la part de nombreux gouvernements et bailleurs de fonds. Dans le domaine de l'assurance agricole par exemple, dans les pays à revenu faible ou intermédiaire étudiés par Mahul et Stutley (2010)², 63 pour cent des pays étudiés subventionnaient les primes.

Cette note présente un cadre ainsi que les enseignements de neuf systèmes d'assurance subventionnés en matière de conception et de mise en œuvre de subventions appropriées pour la micro-assurance, à l'intention des gouvernements et des bailleurs de fonds (voir l'encadré 1). Elle s'intéresse aux systèmes de micro-assurance agricole et de micro-assurance santé, car la majorité des programmes subventionnés relève de l'une ou l'autre catégorie.



© Fonds

¹ Cette note est tirée du Microinsurance Paper n°29, accessible à l'adresse <http://www.ilo.org/microinsurance>. Ruth Vargas Hill et Gissele Gajate-Garrido sont membres de l'Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires (IFPRI). Caroline Phily et Aparna Dalal travaillent au sein du Fonds pour l'innovation en micro-assurance du BIT. Cette étude a été en partie financée par l'Agence allemande de coopération internationale pour le développement (GIZ) au nom du Ministère fédéral allemand pour la coopération et le développement économique (BMZ).

² Voir le Microinsurance Paper n°29 pour les références détaillées.

ENCADRÉ 1. Qu'est-ce qu'une bonne subvention ?

Lorsqu'elles sont intelligemment conçues et mises en œuvre, les subventions produisent des bénéfices sociaux optimaux, tout en minimisant les distorsions de marché et les erreurs de ciblage (Morduch, 2005). Les subventions inappropriées peuvent à l'inverse nuire à l'efficacité et aux incitations au sein du secteur de l'assurance, encourager la surutilisation des services de soins par les bénéficiaires et favoriser le surinvestissement dans des activités agricoles risquées et parfois nuisibles à l'environnement.

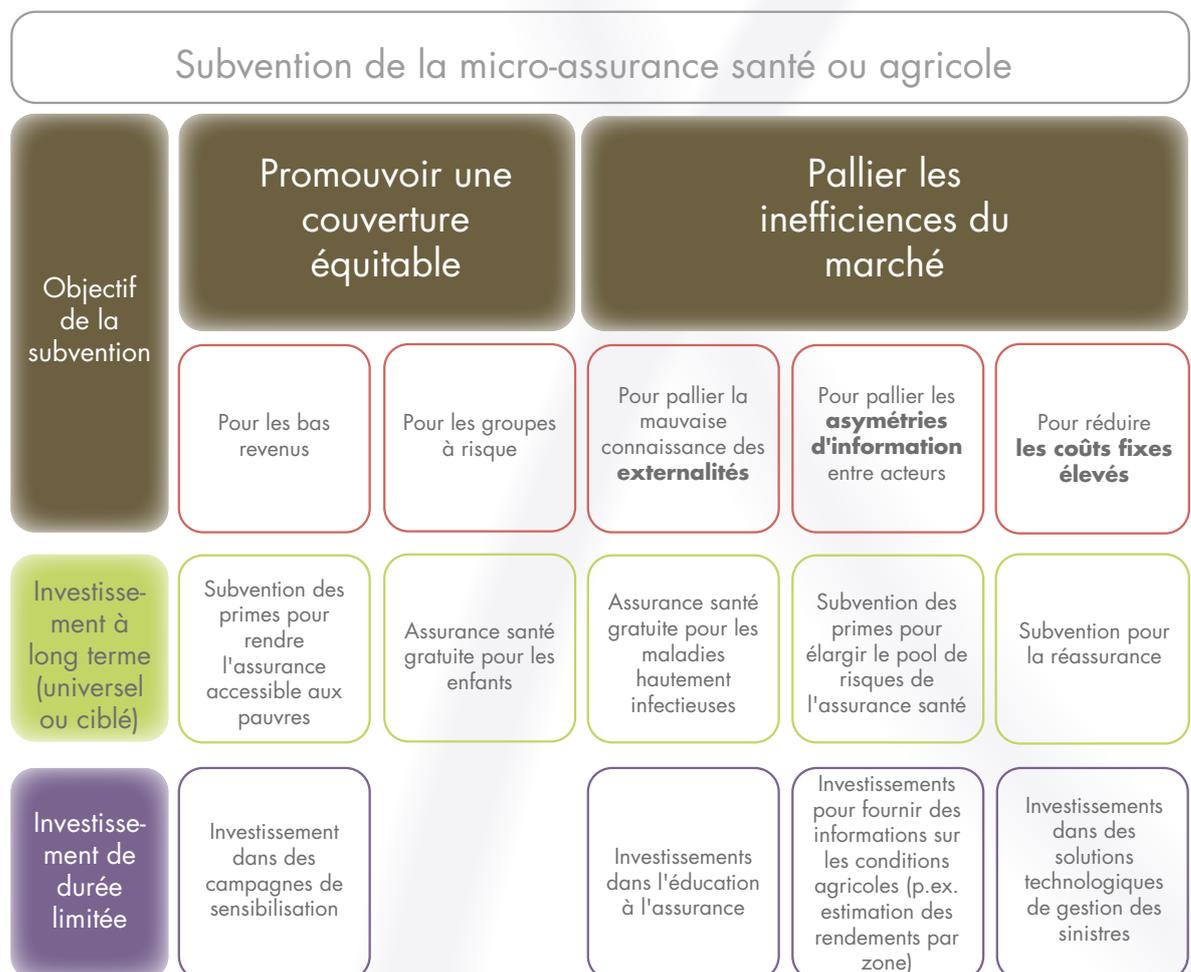
Une « bonne » subvention doit être justifiée par un objectif transparent, clairement énoncé et bien étayé. Elle doit viser à pallier une défaillance du marché ou une absence d'équité et doit cibler ceux qui en ont besoin en limitant au maximum les inefficiences³. Sa conception doit intégrer une stratégie de retrait claire ou une stratégie de financement à long terme. En outre, un bon système de suivi et d'évaluation mesurant la performance de la subvention est primordial pour le succès de tout système d'assurance subventionné.

CADRE ET ENSEIGNEMENTS

Lorsqu'ils conçoivent des subventions en faveur de l'assurance pour faire progresser leurs objectifs de politique publique, les gouvernements ou bailleurs

de fonds doivent avoir une idée très claire du but poursuivi. Il existe deux principales raisons pour subventionner l'assurance (voir la figure 1).

FIGURE 1. Cadre d'utilisation des subventions en micro-assurance



³ Les ressources sont employées au mieux.

PROMOUVOIR UNE COUVERTURE ÉQUITABLE

Tout d'abord, les subventions peuvent être utilisées pour améliorer l'équité, par le biais de l'extension de l'assurance à des groupes auparavant exclus, comme les personnes à faibles revenus. La grande majorité des subventions visant à promouvoir l'équité financent les primes plutôt que l'infrastructure d'appui, les capacités ou la réassurance. Subventionner les primes d'assurance réduit le coût

de l'assurance pour les ménages ciblés (en général, les ménages à faibles revenus ou les groupes à risque). Par exemple, l'expérience du système national d'assurance santé au Ghana (voir l'encadré 2) montre que l'assurance subventionnée au plan national peut augmenter la couverture d'assurance de façon spectaculaire (de 1 à 33 pour cent dans cet exemple), mais qu'atteindre les couches les plus pauvres de la population n'est pas sans difficulté.

ENCADRÉ 2. Utiliser l'assurance pour accroître l'accès aux soins de santé : le cas du Ghana

En 2003, la Loi sur l'assurance santé nationale a été adoptée au Ghana, créant le système national d'assurance santé du pays (NHIS). Le régime prévoit le paiement d'une cotisation annuelle corrélée au niveau de revenu des individus, qui donne accès aux services de santé publics. Le gouvernement subventionne les groupes de population pauvres et les groupes à risque (femmes enceintes, personnes âgées de plus de 70 ans et enfants jusqu'à 18 ans) pour garantir leur accès aux services de soins de santé.

Fin 2011, environ 8,2 millions de personnes (33 pour cent de la population ghanéenne) étaient couvertes par le NHIS, alors qu'avant la création du système, moins de 1 pour cent de la population était inscrite à un régime d'assurance. Malgré cette augmentation importante, le NHIS ne touche pas efficacement les plus pauvres : moins de 2 pour cent de la population indigente du Ghana est inscrite au NHIS.

Les raisons qui expliquent pourquoi les plus pauvres ne s'inscrivent pas au NHIS sont nombreuses : manque de sensibilisation, éloignement géographique des points de service ou perception négative de la NHIS en sont quelques exemples. En outre, la méthode actuelle pour identifier les indigents par le biais de l'évaluation des ressources est imprécise.

Le NHIS doit encore gagner en efficacité dans la couverture des Ghanéens les plus pauvres pour remplir sa mission : assurer un accès universel équitable aux soins de santé à tous les habitants du Ghana.

ENSEIGNEMENTS

- Des mécanismes de ciblage efficaces doivent être mis en place. Les subventions ciblées ont le potentiel d'être plus efficaces que les subventions universelles pour assurer l'équité, à condition que les stratégies de ciblage soient bien conçues et testées avant la mise en œuvre. Le ciblage restreint au segment le plus pauvre de la population peut laisser des catégories un peu moins pauvres sans couverture.
- Pour augmenter la couverture des populations à faibles revenus, la subvention des primes est plus efficace si elle est combinée à d'autres stratégies pour réduire les obstacles à l'achat d'assurance. Les contraintes financières ne sont pas le seul obstacle à la demande ; les gouvernements doivent évaluer les autres obstacles et stimuler l'accès par des actions parallèles, comme

l'appui à des campagnes de communication ou à l'assistance à l'inscription.

- Les primes même subventionnées doivent refléter les risques. Indépendamment du montant de la subvention, il est important que la prime soit définie par calcul actuariel et basée sur les données historiques en matière de risques pour la santé et pour l'agriculture.

PALLIER LES INEFFICIENCES DU MARCHÉ

Deuxièmement, les subventions peuvent corriger les défaillances du marché susceptibles d'entraver le développement du secteur de l'assurance. Les inefficiences du marché, telles que les coûts fixes élevés, peuvent se traduire par un sous-investissement de la part des assureurs. Un manque d'information sur les profils de risque côté assureurs et un manque de sensibilisation côté clients peut

conduire à des asymétries d'information empêchant les assureurs d'offrir de l'assurance et les ménages de prendre des décisions d'achat importantes. L'objectif de la subvention est de s'attaquer à la cause qui fausse le marché et qui est responsable de sa défaillance ou de son mauvais fonctionnement. Cela nécessite de savoir comment le marché fonctionne et où sont les lacunes.

ENSEIGNEMENTS

- Même lorsque la subvention est motivée par des questions d'équité, les gouvernements peuvent trouver plus efficace de commencer par répondre à l'inefficacité des marchés d'assurance par l'investissement, avant d'envisager de subventionner les primes.
- Un des meilleurs moyens de gérer les externalités et l'anti-sélection sur les marchés d'assurance santé peut être de fournir des soins de santé aux personnes touchées par des maladies infectieuses ou des affections chroniques sur financement public.
- En ce qui concerne les subventions destinées à l'éducation à l'assurance, les données dont on dispose sont mitigées. Les subventions qui encouragent l'expérimentation par les clients doivent être explicites (par exemple, des bons dont la durée de validité est limitée), plutôt que masquées dans une prime d'assurance réduite. Ce type d'approche encourageant les clients à expérimenter le service est susceptible d'être plus utile pour l'assurance santé, qui indemnise régulièrement certains individus, que pour l'assurance agricole, qui indemnise tous les assurés, mais en de plus rares occasions.
- Investir, au cours de la phase de conception du système, dans la technologie et la collecte de données, ainsi que dans la formation aux opérations et le suivi-évaluation, peut réduire les coûts fixes élevés et contribuer à éviter la corruption.
- Le soutien à la réassurance doit prendre en compte le prix du risque dans la subvention. Lorsque les gouvernements subventionnent la réassurance, ils doivent prendre garde à ne pas exposer le budget de l'Etat à de trop grands risques financiers (voir l'encadré 3).



© Natalia Corceres, AMUCSS



© Lemmy Manje 2013

ENCADRÉ 3. Définir le montant des primes sur la base de calculs actuariels

Lancé en 1999-2000, le Système national d'assurance agricole indien (NAIS) est un système basé sur des indices de rendement régionaux, qui indemnise les agriculteurs lorsque le rendement saisonnier moyen de la culture assurée dans le périmètre géographique concerné est inférieur à un seuil de référence défini dans la police d'assurance. Le NAIS subventionnait l'assurance récolte en finançant (réassurant) la part des indemnisations excédant le total des primes collectées ; ces montants de réassurance étaient mobilisés par le gouvernement après la survenue des pertes. Cela n'est pas recommandé car : (i) cela expose le budget de l'État à un risque financier trop important, (ii) il en résulte des retards de paiement des indemnités, car la mobilisation des ressources n'est déclenchée qu'après la mauvaise saison (ou alors il faut constituer des réserves importantes en cas de besoin), et (iii) l'absence de planification préalable n'incite pas à investir dans les efforts techniques de juste tarification des produits.

Conscient du risque financier significatif encouru, le Gouvernement central d'Inde a travaillé avec la Banque mondiale pour revoir la conception du système. Deux nouveaux systèmes sont nés de cette révision : le WBCIS, système d'assurance récolte climatique, qui indemnise les assurés sur la base d'indices météorologiques relevés dans des stations météo locales, et le mNAIS (NAIS modifié) qui se fonde sur des estimations de rendement moyen comme le système précédent.

Le WBCIS et le mNAIS diffèrent du NAIS à plusieurs égards. L'une des grandes différences est qu'ils fonctionnent suivant un « régime actuariel », qui limite la responsabilité financière de l'État à un montant venant subventionner les primes (et non plus les indemnisations), versé de manière préalable aux assureurs publics et privés. Ainsi, le risque financier conditionnel et aléatoire auquel l'État était exposé *ex post* dans le système NAIS se trouve réduit. Le délai de règlement des sinistres se trouve du même coup considérablement raccourci. Les assureurs collectent les primes des assurés, auxquelles vient s'ajouter la part de subvention du gouvernement, et assument ensuite la responsabilité des engagements financiers du mNAIS avec l'aide de réassureurs privés. En transférant sa responsabilité *ex ante*, le gouvernement est en mesure d'anticiper son exposition au risque financier.

CONCLUSION

Les gouvernements peuvent recourir aux subventions dans le domaine de l'assurance pour promouvoir différents objectifs de politique publique, et beaucoup le font. Il est essentiel que ces subventions soient correctement conçues

et mises en œuvre. Il est nécessaire de définir une stratégie de maîtrise des coûts pour que la croissance du système s'opère dans un cadre contrôlé. Un bon système de suivi-évaluation (facilité par la technologie) est crucial pour la gestion des coûts.

Sous couvert de l'Organisation internationale du Travail et du Programme Finance et Solidarité, le **Fonds pour l'innovation en micro-assurance** vise à accroître la disponibilité de produits d'assurance de qualité pour les personnes à faibles revenus des pays en développement afin de les protéger des risques et rompre le cycle de la pauvreté. Le Fonds a été créé en 2008 grâce à une généreuse subvention de [la Fondation Bill et Melinda Gates](#) pour apprendre comment étendre une couverture de micro-assurance de qualité aux travailleurs pauvres et promouvoir les enseignements émergents du secteur. Le Fonds bénéficie aussi de subventions en provenance de [différents bailleurs](#) dont la [Fondation Z Zurich](#) et [AusAID](#).
Pour en savoir plus : www.ilo.org/microinsurance



Bureau
international
du Travail



microinsurance@ilo.org
www.ilo.org/microinsurance