



HAL
open science

**Assurer les pauvres et s'assurer des pauvres : les
tourments de la micro-assurance : à partir de l'analyse
des projets de micro-assurance santé et migration au
Mexique**

Annabelle Sulmont

► **To cite this version:**

Annabelle Sulmont. Assurer les pauvres et s'assurer des pauvres : les tourments de la micro-assurance : à partir de l'analyse des projets de micro-assurance santé et migration au Mexique. Sociologie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2014. Français. NNT : 2014PA010539 . tel-02639007

HAL Id: tel-02639007

<https://theses.hal.science/tel-02639007>

Submitted on 28 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ PARIS I PANTHÉON-SORBONNE
ÉCOLE DOCTORALE DE GÉOGRAPHIE DE PARIS

Doctorat
Sociologie

Annabelle Sulmont

**Assurer les pauvres et s'assurer des pauvres : les
tourments de la micro-assurance**

**A partir de l'analyse des projets de micro-assurance santé et migration
au Mexique**

Directrice de thèse: Blandine Destremau, Directrice de recherches, CNRS,
LISE

Co-directrice: Isabelle Guérin, Directrice de recherches, IRD, CESSMA

Soutenue le 30 Juin 2014

Jury:

Florent Bédécarrats, Chargé d'études, AFD

Ilan Bizberg, Professeur-chercheur, Colegio de México

Blandine Destremau, Directrice de recherches, CNRS, LISE

Isabelle Guérin, Directrice de recherches, IRD, CESSMA

Jean-Michel Servet, Professeur, IHEID (rapporteur)

Monika Steffen, Directrice de recherches émérite, CNRS, PACTE
(rapporteure)

Résumé : La micro-assurance permet la prise en charge des conséquences d'un risque déterminé auquel se confronte une proportion mesurée d'individus. Elle se distingue de l'assurance classique par son prix, normalement modéré, et des modalités simplifiées de fonctionnement, supposées adaptées aux populations marginalisées. Produit en pleine émergence qui est le fruit d'alliances singulières entre secteur microfinancier, bailleurs de fonds, compagnies d'assurance et Etats, la micro-assurance suscite des attentes multiples, et fait l'objet d'essais divers. Les acteurs impliqués ont des cultures institutionnelles, des intérêts et des objectifs variés et parfois contradictoires. Considérant que ces facteurs sont déterminants pour comprendre l'offre, nous cherchons à expliquer l'émergence de micro-assurances qui au-delà de l'assurance-vie en cas de décès, tâchent d'intégrer des couvertures sociales. Les produits santé et migration dans le contexte mexicain, champ d'observation de ce sujet, nous permettent d'observer une situation paradigmatique riche à la réflexion.

Mots clés : Aide Publique au Développement ; Mexique ; Micro-assurance ; Microfinance ; Pauvreté ; Santé ; Sécurité sociale ; Travail.

Title: Insuring the poor and being insured from the poor: microinsurance's concerns

Summary: Microinsurance allows coping with consequences from a specific risk faced by a few persons. It differs from classic insurance by its normally low price and its operating rules adapted to marginalized people. Emerging products, which are the result of singular coalitions between microfinance, donors, insurers and States, have arisen various expectations and engendered several experiments. These actors have different and contradictory institutional cultures, interests and purposes. Considering that identifying these factors is decisive for understanding the offer, we try to explain the emergence of microinsurances, which try to integrate social covers, beyond life insurance in case of disease. Health and migration products in the Mexican context enable us to observe a paradigmatic situation, offering a wealth of analytic opportunities.

Key words: Health; Labour; Mexico; Microfinance; Microinsurance; Official Development Assistance ; Poverty; Social Security; Work.

Thèse réalisée à l'IEDES, Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) dans le cadre de l'UMR 201 Développement et Sociétés (IEDES / Université Paris I Panthéon-Sorbonne et IRD), Ecole doctorale de Géographie de Paris (ED 434) 191 rue Saint Jacques, 75005 Paris.

L'IEDES et l'Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) n'entendent donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

C'est une chance et un honneur d'avoir pu bénéficier d'un environnement généreux, stimulant, riche d'apprentissage et de découvertes durant cette aventure qu'est la thèse. A son terme, je réalise à quel point il fut précieux d'avoir été bien entourée et souhaite adresser mes remerciements aux personnes et institutions qui ont contribué à l'accomplissement de ce travail.

Je tiens à exprimer ma gratitude en premier lieu à Bruno Lautier qui a été mon directeur les deux premières années de mon doctorat. Cela est un honneur pour moi d'avoir pu bénéficié de son suivi attentif et ses orientations clairvoyantes, m'invitant à observer mon sujet sous des angles qui, sans lui, m'auraient échappé. La passion et l'intransigeance qu'il a mis au service d'une compréhension fine des phénomènes sociologiques qu'il analysait ont constitué pour moi un modèle précieux, dans ce travail et pour mes recherches futures.

J'ai une profonde reconnaissance pour Isabelle Guérin, ma codirectrice, qui a assuré sans hésiter et avec application la tâche délicate de la transmission de la direction de cette thèse. Je la remercie de la rigueur de sa relecture, la précision de ses recommandations et de la constance de ses échanges avec moi. Ses travaux sont une source d'inspiration. L'acuité de ses réflexions a nourri ma recherche. Je la remercie de la générosité intellectuelle qu'elle m'a manifestée.

Je salue l'ouverture et le courage de Blandine Destremau qui a assumé, au pied levé, de nombreuses responsabilités supplémentaires. Je suis honorée que la reprise de la direction de ma thèse ait été l'une d'entre-elles. L'opportunité d'un éclairage nouveau et ses apports théoriques m'ont été précieux pour préciser mon raisonnement et aller plus loin dans mes résultats.

Je me réjouis que mon travail de recherche s'intègre à un débat scientifique élargi. C'est l'opportunité que me donne Monika Steffen en acceptant d'être rapporteure de cette thèse. Je la remercie de son intérêt à mettre en dialogue son analyse des politiques de santé avec mes terrains, différents des siens.

Je suis extrêmement reconnaissante envers les personnes avec lesquelles j'ai pu échanger et collaborer lors de missions professionnelles et sur mes terrains de

recherche. Je remercie le personnel des Microbancos, de la Tosepan Tomin, de la Tlapanaltomin, de la Caja Solidaria de San Dionisio mais aussi les clients de ces IMF de m'avoir fait partager avec confiance et générosité leur savoir et leur perception des sujets qui nous unissaient. Je remercie AMUCSS et particulièrement Isabel Cruz et Alicia Govea, le personnel de Zurich, la Microinsurance Facility de l'OIT, son responsable Craig Churchill, mais aussi José Luis Palmas et Manuel Orozco de m'avoir associé à leurs travaux.

J'ai une profonde gratitude envers le CEMCA, son personnel et ses chercheurs. Cette UMIFRE fournit un appui formidable et acharné à la recherche tant sur le plan matériel et financier qu'en termes de facilitation du dialogue entre chercheurs et de soutien affectif. Merci particulièrement à Viviane André et Aurélie Nugues.

Je suis spécialement reconnaissante de Delphine Mercier, directrice de cette institution, pour son accueil et sa confiance. En m'ayant partagé avec générosité sa vision audacieuse de la recherche comme une pratique créatrice, dynamique, ouverte sur le monde et fondée sur l'échange, elle m'a transmis des outils uniques et inspirants.

Je remercie Thérèse Delestre, qui s'est attelée au pénible labeur de la relecture et la correction de la forme, chapitre après chapitre, en me manifestant la même rigueur et bienveillance que lorsque j'avais douze ans.

Le dialogue avec d'autres chercheurs tant par les réseaux scientifiques, que dans l'échange de conseils et la relecture m'ont apporté soutien et assurance. A ce titre, je remercie les membres de l'ANR Fabricamig S.A. et ceux de l'équipe RUME, Florent Bédécarrats, Solène Morvant et Delphine Prunier.

Finalement, je tiens à remercier ceux qui ont contribué indirectement à la réalisation de cette thèse. C'est sans aucun doute leur écoute, soutien et amour inconditionnel qui m'ont donné l'endurance et l'énergie nécessaire à cela. Je remercie mes parents et mes sœurs et frère, Nathalie, Bérénice et Augustin. Je remercie mes amis, Emilie, Laure, Pierre-Alexandre, Rémi, François, Aurore, Fanny. Merci à Salvador, le plus efficace à me faire oublier cette thèse dans ses moments les plus critiques. Merci à Alberto pour son courage et sa patience.

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS ET SIGLES	15
INTRODUCTION	19
CHAPITRE 1 : EMERGENCE DE LA MICRO-ASSURANCE DANS UN MONDE COMPLEXE47	
I. Naissance de la micro-assurance au sein de la branche de l'aide au développement	
"microfinance"	47
A. Le microcrédit : première orientation de l'intérêt porté à la microfinance par l'APD.....	47
1) Vers une APD faisant le pari d'une sortie de la pauvreté grâce à l'effort individuel d'intégration au marché.....	47
2) L'intégration de la microfinance aux outils de mise en œuvre des OMD : les pérégrinations d'une mission tronquée.....	60
B. L'introduction de la micro-assurance ou le second souffle de la microfinance comme secteur « à aider »	75
1) Une préoccupation croissante pour les risques au sein de l'APD: un nouvel usage du concept de vulnérabilité.....	75
2) La vulnérabilité : une lutte que semblerait pouvoir porter la microfinance	78
3) Un rassemblement progressif des bailleurs autour de la micro-assurance.....	82
4) Vers une nouvelle génération de l'APD ?.....	83
II. Aux prises avec une gestion mexicaine publique de politiques sociales ambiguës.....	87
A. La lutte contre la pauvreté au Mexique : une drôle d'affaire d'Etat.....	88
1) Le Mexique à grands traits : quelques considérations socio-économiques.....	88
2) La lutte contre la pauvreté : un référentiel versatile pour un Etat en quête d'une image forte90	
3) Qui transparaît dans le développement d'une pratique d'expert dans la mesure de la pauvreté.....	99
B. Les politiques de santé : couverture des droits acquise dans les textes mais pas dans les faits 105	
1) Antécédents d'un système public de santé segmenté et inégalitaire.....	105
2) La mise en place d'un schéma prétendant l'universalisation de la couverture en santé : le Système de Protection Social en Santé (SPSS)	109
3) Décalage entre l'intention politique affichée d'amélioration de l'accès à la santé et les dépenses publiques réelles engagées	111
C. Politiques de migration : quand « l'émigré de droits » vient remplacer le droit au travail.	112
1) Court rappel de contexte : histoire de la migration des mexicains aux Etats-Unis.....	113

2) L'amorce dispersée d'actions publiques destinées aux émigrés	117
3) Flirt inavoué avec l'idée de « remises et développement »	120
4) Des « politiques de migration «compassionnelles »	122
CHAPITRE 2: LA CONSTRUCTION DU PRODUIT MICRO-ASSURANCE.....	125
I. La micro-assurance existe-t-elle?	125
A. La micro-assurance comme réalité tangible	126
1) Les attributs d'un produit financier	126
2) Un produit présent sur le marché	136
3) La micro-assurance : un produit que l'on peut dénombrer	161
B. Pourtant sans définition unique	166
1) Une assurance pour les pauvres	167
2) Une assurance pour une niche de marché non explorée.....	171
3) Un terme en écho d'autres concepts	175
II. Réalité de la micro-assurance au Mexique	179
A. Cadre légal d'existence : la micro-assurance comme activité réglementée.....	179
B. Au Mexique : un marché apparemment développé	186
1) Une domination quasi absolue des micro-assurances en première étape de développement.	187
2) Quelques tentatives vers la seconde génération : des micro-assurances vie avec des bénéfices ciblés pour les clients.	188
3) Les défis mexicains du troisième temps de la micro-assurance : les idées de produit de santé.....	190
4) Tendances de développement : vers les assurances de masse.....	190
CHAPITRE 3 : L'INDUSTRIE DE LA MICRO-ASSURANCE.	193
I. Les bailleurs de fonds : traducteurs déterminants de la micro-assurance	197
A. La controverse sur la fin du projet de sécurité sociale pour tous : précédent à l'innovation micro-assurance	197
B. De la traduction de la micro-assurance au sein de l'APD	198
1) Des bailleurs leaders brouillant l'origine de la décision d'action.....	198
2) Généralisation de l'appui à la micro-assurance : une traduction acquise pour la communauté des bailleurs.....	203
3) Bailleurs de la micro-assurance en Amérique Latine : aide ou investissement ?	205
C. Un jeu d'acteur stratégique: entre omnipotence et obsolescence programmée des bailleurs de fonds.....	206
1) L'invitation des assureurs présentée comme logique et nécessaire	207

2) Se rendre indispensable malgré tout	210
II. Via le « muddling through », l'engagement des assureurs en micro-assurance	214
A. Lorsque des motifs internes de mobilisation rencontrent un environnement favorable....	215
1) Des motifs institutionnels rationnels d'engagement sur le champ de la micro-assurance.	216
2) Derrière l'engagement institutionnel, le pouvoir des individus	219
B. Rapprochement entre assureurs et micro-assurance au Mexique : discours ou réalité ?....	223
1) Des assureurs à la recherche de nouveaux marchés : structuration timide d'une offre pour les populations à plus faible revenu	223
2) Les assureurs mexicains : un intérêt relatif pour la communauté d'interprétation de la micro-assurance.	224
3) L'engagement de Zurich Seguros envers la micro-assurance : cheminement d'une adhésion au-delà de la recherche de marché et de l'œuvre sociale	229
III. Les IMF, vecteur d'introduction de la micro-assurance: un rôle au-delà?	236
A. La microfinance au Mexique: mouvement général de financiarisation	239
1) L'exigence de rentabilité des sources de financement.....	241
2) Condition de survie dans un marché très compétitif.....	242
B. L'assurance: d'un outil facilitant la financiarisation à la tentation de bénéfices majeurs....	243
1) L'assurance sur les crédits: un confort pour les IMF	243
2) La tentation de la micro-assurance : à la recherche de nouvelles ressources tangibles et symboliques	245
C. Les IMF: moteurs ou instruments de la propagation de l'assurance vers le bas de la pyramide ?	253
1) Les marches de manœuvre d'un acteur indispensable	253
2) Des risques de cannibalisation	254
IV. Les producteurs de savoirs sur la micro-assurance : une extension de l'action des bailleurs.	256
A. Mise en œuvre de dispositifs de recherche en micro-assurance : vers une interprétation stabilisée fixant un destin commun	257
1) Les centres de recherche légitimes déterminés par les bailleurs.....	257
2) Des formats de recherche prédéfinis	259
3) La recherche universitaire : encadrée ou marginalisée.....	260
B. Des questions de recherche exclusivement orientées vers l'opération des produits	262
1) En support à l'établissement du marché	262
2) Un traitement édulcoré des résultats négatifs.....	264
3) Des questions écartées par le dispositif de production de savoirs de la communauté d'interprétation	265
C. Une communauté resserrée de producteurs de savoirs sur la micro-assurance	265

1) Les actuaires : experts naturels de la micro-assurance	266
2) Mise en avant des experts juridiques.....	267
3) Les mêmes individus au sein des différents cadres de recherche.....	267
V. L’invitation déclinée des pouvoirs publics mexicains à intégrer la communauté d’interprétation de la micro-assurance	267
A. Pour l’Etat mexicain, la sécurité sociale publique et la micro-assurance comme initiatives sans correspondance.....	268
1) Sécurité sociale et micro-assurance : un vaste choix de modèles pour l’interdépendance 268	
2) Penser la complémentarité au Mexique : une antinomie avec la vision de l’Etat.....	270
B. Un éventuel terrain de dialogue avec l’Etat au sujet de la micro-assurance : le développement de services microfinanciers	272
1) L’Etat et les services financiers pour les exclus : le développement lent et ambigu d’un cadre favorable à la micro-assurance	272
2) Engagement de l’Etat sur le champ de la micro-assurance : un client humble et ponctuel 277	
VI. Les usagers pressentis au Mexique : un public pour la micro-assurance ?	278
A. Des individus traduits.....	278
1) Par les bailleurs-chercheurs : une définition performative d’individus fonctionnels au sein d’une économie de marché	279
2) Par AMUCSS pour Zurich.....	282
B. Un changement hypothétique de traduction: les populations mexicaines à faible revenu ne voudraient pas de la micro-assurance.....	290
1) Les études des pratiques financières des populations à faible revenu : l’importance des pratiques mixtes.....	290
2) Le refus du service payant.....	294
3) Existe-il une « volonté » de la part du public cible ?.....	295
 CHAPITRE 4 : LA MICRO-ASSURANCE : UN NOUVEAU PRODUIT DANS LE MARCHE DES SERVICES SOCIAUX MEXICAINS.	297
I. L’harmonie de la coexistence du succès théorique et l’absence de résultats des produits 297	
A. Les produits santé et migration d’AMUCSS – Zurich : quelle réalité ?	297
1) Le produit migration : une offre sans demande	297
2) De longues tergiversations sur la micro-assurance santé	301
B. Un sens en dépit de l’existence de la micro-assurance.....	306
1) Pour AMUCSS : un nouveau moyen de s’opposer aux politiques publiques.....	307

2) Pour Zurich, le développement de produits complexes comme signal au marché.....	311
II. La régulation de la pauvreté : un marché ouvert.....	314
A. De la protection sociale vers la consommation de produits sociaux.....	315
1) Les signes de l'Etat en faveur de la micro-assurance : de la régulation publique de la pauvreté à la responsabilisation des usagers de leur couverture sociale.....	315
2) Le brouillage public-privé dans une forme renouvelée de la régulation de la pauvreté	318
B. Résultats en termes d'accès à la protection sociale : une couverture incomplète et des services chers	320
1) Pas de complémentarité de fait entre services publics et produits privés pour la sécurité sociale.....	320
2) La micro-assurance : une réponse préétablie sans correspondance avec les besoins observés de sa population cible.....	322
3) De la régulation publique de la pauvreté à la régulation des pauvres par le marché : la généralisation des sous-prestations.....	327
CONCLUSION	331
BIBLIOGRAPHIE.....	349

LISTE DES ABREVIATIONS ET SIGLES

- ABD : Asian Bank Development
- AIG : American International Group
- ALENA : Accord de Libre Echange Nord-Américain
- ALSOL : Alternativa Solidaria
- AMEDESEF : Asociación Mexicana de Derecho de Seguros y Fianzas
- AMIS : Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros
- AMUCSS : Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social
- APD : Aide Publique au Développement
- BANRURAL : Banca pública de desarrollo agropecuario
- BANSEFI : Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca del Desarrollo.
- BID : Banque Interaméricaine de Développement
- BM : Banque Mondiale
- BRAC : Bangladesh Rural Advancement Committee
- BRI : Bank Rakyat Indonesia
- CAUSES: Catálogo Universal de Servicios de Salud
- CCTP: Conditionnal Cash Transfer Programmes
- CENFRI: Centre for Financial Regulation and Inclusion
- CGAP : Consultative Group to Assist the Poor
- CNBV : Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- CONAPO : Consejo Nacional de Población
- CONDUSEF : Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- CONEVAL : Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

COPLAMAR : Coordinación General del Plan Nacional de las Zonas Deprimidas

CSM : Campagne du Sommet du Microcrédit

DIME : Development Impact Evaluation Initiative

DFID : Department for International Development

EMSFR : Encuesta para Microseguro de Salud enfocado a Familias Rurales

EVHR : Encuesta sobre la Vulnerabilidad de los Hogares Rurales.

FAO : Food and Agriculture Organization

FIDES : Federación Interamericana de Empresas de Seguros

FIRA : Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura

FOMIN : Fondo Multilateral de Inversiones

FOMMUR : Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales

FONAES : Fondo Nacional para las Empresas en Solidaridad

GIEC : Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat

GIZ : Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

HTA : Home Town Association

IAIS : International Association of Insurance Supervision

IDH : Indice de Développement Humain

IFAD : Fund for Agricultural Development

IME : Instituto de los Mexicanos en el Extranjero

IMF : Institution Microfinancière

IMSS : Instituto Mexicano del Seguro Social

INEGI : instituto Nacional de Estadísticas y Geografía

INFONAVIT : Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

IPH : Indice de Pauvreté Humaine

ISSSTE : Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

LACP : Ley de Ahorro y Credito Popular

LGISMS : Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros

LGS : Ley General de Salud

LSS : Ley del Seguro Social

MILK : Microinsurance Learning and Knowledge

MIX : Microfinance Information eXchange

OIT : Organisation Internationale du Travail

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

OMM : Organisation Météorologique Mondiale

OMS : Organisation Internationale de la Santé

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

OPME : Oficina Presidencial para los Mexicanos en el Exterior

PACME : Programa de Atención a la Comunidad Mexicana en el Exterior PAFOSACPYC:
Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del
Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo

PAN : Partido de Acción Nacional

PATMIR: Programa de Asistencia Técnica a la Microfinanza Rural

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PROCAMPO: Programa de Apoyo Directo al Campo

PROGRESA : Programa de Educación, Salud y Alimentación

PRONAFI DE : Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012

PRONAFIM: Programa Nacional al Financiamiento del Microempresario

PRONASOL : Programa Nacional de Solidaridad

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

REDSOL : Red Solidaria de Microseguros Rurales

RESULTS : Responsibility for Ending Starvation Using Legislation, Trintabbing and Support

SDC : Swiss Agency for Development and Cooperation

SESA : Servicios Estatales de Salud

SOFINCO : Sociedad financiera Rural

SOFIPO : Sociedad Financiera Popular

SMGV : Salario Mínimo General Vigente.

SP : Seguro Popular

SPSS : Sistema de Protección Social de Salud

SSA : Secretaria de Salubriedad e Asistencia

TPV : Terminal Point de Vente

WFP : World Food Programme

INTRODUCTION

Ce travail de recherche porte sur la micro-assurance, dispositif financier récemment mis en valeur par différents acteurs de l'aide au développement et qui émerge au sein du secteur de la microfinance. Elle est principalement mise en avant, par ceux qui la promeuvent pour sa supposée capacité à être un produit de marché permettant parallèlement d'accomplir des objectifs sociaux. Dans notre étude, c'est bien comme un produit, issu d'un processus d'élaboration et de pratiques instituées et institutionnalisées, que nous choisissons de regarder cet objet de recherche qu'est la micro-assurance. Nous nous intéressons également aux résultats de ce processus de production, autrement dit à la construction de l'objet commercial micro-assurance sur les marchés nationaux. Cette approche de la micro-assurance comme un produit nous permet d'adopter une analyse socio-économique de notre objet d'étude.

Si la micro-assurance se développe dans différents pays, nous faisons le choix de circonscrire notre travail au Mexique. La micro-assurance, en se manifestant dans des formes de plus en plus sophistiquées, propose peu à peu des couvertures prenant en charge des risques sociaux variés. En nous concentrons sur un pays en particulier, nous cherchons à comprendre comment, dans ce processus, elle se positionne et interagit avec les autres dispositifs de développement et les politiques publiques traitant ces risques sociaux ainsi qu'avec les acteurs gérant ces dispositifs.

Dans cette introduction de notre recherche, nous choisissons, dans un premier temps, de faire un point sur la relation de l'auteure avec son sujet d'étude et le positionnement qu'elle choisit d'adopter pour mettre la proximité, qu'elle a sur le plan professionnel avec ce sujet, au service de la recherche. Ceci nous semble particulièrement nécessaire dans le sens où elle ne s'est pas positionnée uniquement comme observatrice-analyste de la micro-assurance ; elle a directement pris part à différentes étapes de la mise en œuvre de plusieurs produits. Elle est donc partie intégrante du groupe d'acteurs et du cadre de relations qu'elle examine. Cela nous conduira, ensuite, à présenter les outils qu'elle a mobilisés pour cette recherche. Puis nous entrerons dans le cœur de notre sujet à proprement parlé. Nous éclairerons les grandes lignes de la soudaine intégration de la micro-assurance au sein de l'activité

microfinancière et son développement au delà de ce secteur et nous positionnerons nos questions de recherche vis-à-vis de ce contexte. Nous expliquerons le cadre d'analyse dans lequel nous choisissons d'inscrire notre travail. Finalement, nous présenterons brièvement le cheminement de notre réflexion dans les quatre chapitres de cette thèse et les principaux résultats auxquels nous avons abouti.

Le chercheur et son sujet d'étude¹

Tout au long de la réflexion menée dans le cadre de cette thèse doctorale, mon positionnement de chercheure et partie prenante du sujet étudié a joué un rôle déterminant dans la construction de mon objet de recherche. C'est en effet avant tout comme professionnelle de la microfinance confrontée dans la pratique à la micro-assurance que je me suis lancée dans ce projet de thèse. J'avais alors travaillé pendant trois ans au sein de l'ONG mexicaine Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), institution au cœur de ce travail, collaborant avec diverses Institutions Microfinancières (IMF) rurales dans tout le pays, développant pour elle des projets de « recherche appliquée ». Jusqu'alors, mes questions de recherche, les dispositifs d'étude auxquels je m'intégrais et que j'établissais, les résultats que j'obtenais et présentais avaient pour objet de fournir des éléments de réponse à une organisation de microfinance qui se posait diverses questions sur son action. Animés d'un souci réflexif permanent, peu commun au sein du secteur, les représentants d'AMUCSS voulaient comprendre le rôle des services financiers offerts par les IMF : leur adéquation avec les pratiques financières informelles ; l'appréhension des produits offerts par son public mais aussi leurs effets et leur impact ; la correspondance entre l'épargne, le crédit, l'assurance et les besoins en termes d'investissement, protection, pauvreté, flux de trésorerie, dépenses, pratiques communautaires, emploi et mobilité ; les effets voire l'impact de l'offre ; la gouvernance des IMF etc. Au sein de l'ONG, membre puis responsable de l'Aire de Recherche Appliquée, je formulais et mettais en œuvre les protocoles de recherche pour répondre à ces questions. A ce titre, j'étais soumise à diverses contraintes qui

¹ Dans cette partie et la suivante traitant des « outils de la recherche », nous choisissons d'utiliser momentanément le pronom personnel "je".

m'obligeaient à adapter les études. Des ressources financières réduites, la possible mobilisation d'experts scientifiques limitée, les impératifs en termes de calendrier, le besoin de résultats à court terme mais aussi le besoin de résultats qui justifient les projets de l'organisation sont des facteurs déterminants dans le cadre de la recherche appliquée au sein de n'importe quelle institution. Outre ces limitations structurelles, les représentants d'AMUCSS ont toujours fait en sorte, dans une démarche d'auto-remise en cause perpétuelle, de renouveler leurs questionnements et de trouver les moyens d'y répondre le plus justement possible à la hauteur de leurs moyens.

Passionnée par le champ d'étude qu'il m'était donné d'explorer mais aussi consciente de la richesse des résultats, parfois peu exploités, des recherches auxquelles j'avais l'opportunité de participer, j'ai fait le choix de transporter cette matière sur le « divan d'examen » de la recherche universitaire. Cette démarche, je l'avais lu et j'en ai fait l'expérience depuis, ne requiert pas uniquement des aménagements de la place consacrée au travail et celle consacré à l'étude scientifique. Nécessaires néanmoins mais aussi plus évidents, c'est ce type d'agencements que j'ai opérés dans un premier temps. Principalement pour me dégager de l'obligation de porter un discours institutionnel, j'ai quitté mon poste à AMUCSS sans pour autant renoncer à l'accès si riche au terrain que permet le travail de praticien. Profitant de quelques contacts construits auprès de différents acteurs de la microfinance qui avaient eu l'occasion de connaître mon travail, je me suis lancée comme consultante indépendante dans ce même secteur. C'est sous cette nouvelle étiquette que j'ai, par ailleurs, continué de collaborer avec AMUCSS tout au long de la thèse sur divers projets ponctuels plus ou moins longs. Bien entendu, j'ai toujours fait part à mes collaborateurs et clients, lors de mes différents travaux comme consultante, de mon projet de doctorat que je menais en parallèle et ai exprimé mon intérêt d'utiliser, dans la mesure du possible, mes terrains de recherche professionnels pour alimenter ma réflexion. Dans la mesure où il était évidemment exclu que j'utilise des informations confidentielles pour mon propre travail, mes interlocuteurs n'ont jamais exprimé de réticence à ce sujet et m'ont d'ailleurs souvent témoigné leur enthousiasme quant à mon projet. J'étais donc devenue, en apparence au moins, une chercheuse à double casquette, chaussant le jour celle du chercheur appliqué et à d'autres heures, celle de l'universitaire. Préférant

laisser aux lecteurs de ce travail le débat concernant le degré de ma réussite dans cette démarche, je tiens à souligner néanmoins que ce processus n'a été ni naturel, ni immédiat, ni immuable. A ce titre, certains des processus par lesquels je suis passée m'ont permis de nourrir ma réflexion sur le positionnement et rôle du chercheur en sciences sociales face à son objet d'étude :

- Le chercheur en dehors de tout rôle prescriptif : alors que j'avais pour objectif de m'éloigner des questions de recherche directement liées à l'opération microfinancière et que je pensais avoir pris les mesures nécessaires pour cela, arrêter de chercher des réponses à court terme et de formuler des questions uniquement en termes d'action concrète à mettre en œuvre n'a pas été immédiat. Je n'avais pas pris la mesure du fait que les hypothèses que je soumettais à l'épreuve de la recherche dans le cadre de la thèse ne s'affranchissaient pas de mon activité professionnelle sur le champ d'étude. Dans un souci de « recherche utile », je me donnais ainsi pour objectif de trouver la manière appropriée de distribuer la micro-assurance au Mexique. La confrontation avec d'autres chercheurs m'a peu à peu poussée à prendre de la distance avec ce type de questionnement dont j'avais du mal à me détacher. Pour cela, il m'a fallu poser un autre regard sur mon champ de travail et d'étude. C'est donc en m'observant regarder mon sujet et en questionnant mon rapport à celui-ci que j'ai élargi le spectre de mes questions. Atlani-Duault, dont la démarche de recherche sur son propre terrain professionnel après avoir mis fin à une expérience de dix ans au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a particulièrement retenu mon attention, s'explique à ce sujet. Dans son cadre de recherche sur les ONG établies dans les ex pays soviétiques au début des années 1990, en reprenant l'idée de "concepts actifs" de Ferguson (1990), elle explique : « mon but n'est pas de savoir si les rôles accordés à la société civile et aux ONG locales sont des notions « fausses » ou « vraies », il est d'établir leur généalogie pour comprendre leurs effets sur

certains changements sociaux.² » De mon côté, pourquoi est-ce que je voulais encourager le développement de la micro-assurance ? M'étais-je suffisamment posé de questions sur le produit en amont ? En cherchant à trouver les moyens de distribuer le produit, je m'inscrivais dans un champ professionnel complexe qui méritait que je l'analyse. Pourquoi faisait-il de la micro-assurance un produit « à encourager » ? Quels sont les rationalités et les intérêts à l'œuvre qui mènent à cette idée ? Le postulat selon lequel la micro-assurance est un outil permettant de réduire la vulnérabilité des individus avait-il été suffisamment analysé et critiqué ? Sans ce parti pris de départ au sujet de la vulnérabilité, quel est le sens d'une offre de micro-assurance ? Ce dispositif, imaginé dans un cadre où la question de la lutte contre la pauvreté et celle de la prise en charge des risques des individus ont mené à la conceptualisation et mise en œuvre foisonnante de divers outils sociaux, devait être envisagé dans une histoire idéologique et politique de la sécurité sociale. C'est bien dans cette perspective, en interrogeant le produit et son contexte de définition et de mise en œuvre, et non en posant au départ une perspective de résultat que le processus de recherche a pu être engagé. Sans que ni l'une ni l'autre ne soit discréditée en faveur de la seconde, il me fut nécessaire d'intégrer que la démarche de la recherche académique est ainsi fort distincte de celle de la recherche appliquée. Le protocole de recherche appliquée est par définition étroitement lié à l'action au sens sartrien du terme, et donc à ses contraintes, limites et objectifs. S'il s'en affranchissait, il constituerait d'ailleurs un protocole stérile et contestable. Ainsi, lorsque j'ai réalisé, par exemple, une étude de marché pour un produit de micro-assurance santé adressé à des populations rurales pauvres pour une compagnie d'assurance³, il a été nécessaire que j'intègre à mes questions de recherche un élément déterminant : la compagnie d'assurance s'était engagée auprès d'un bailleur de fonds à élaborer et à

² Laëtitia Atlani-Duault, *Au bonheur des autres : anthropologie de l'aide humanitaire*, Paris, Société d'Ethnologie, 2005, p. 21.

³ Cette étude de marché fait partie de mes matériaux de recherche dans le cadre de cette thèse. Je la citerai régulièrement dans le développement de celle-ci.

distribuer ledit produit. Ma recherche appliquée, au travers de l'étude de marché, devait être orientée à proposer le meilleur moyen de le mettre en œuvre malgré les critiques, émanant d'ailleurs des résultats de la même recherche, que je pouvais adresser à un tel dispositif. La recherche fondamentale se distingue radicalement de ceci puisqu'elle n'admet pas de réponse induite. En ouvrant mes questions de recherche et en faisant le deuil d'un lien direct entre mes résultats et une possible application de ceux-ci sur le terrain, c'est ce que j'ai tâché de faire ici. Ainsi, ce projet ne répond pas à la question initiale que je croyais me poser. Si des éléments soulevés ici peuvent alimenter des débats d'orientation sur l'activité microfinancière ou sur l'intégration de dispositifs de micro-assurance à des politiques publiques, c'est désormais une conséquence déconnectée d'un projet en ce sens de ma part. Il me semble en effet que le chercheur peut souhaiter intégrer ponctuellement le débat public mais doit nécessairement s'affranchir de ce souhait dans sa recherche.

- Le chercheur et sa socialisation institutionnelle : dans la continuité du détachement d'un travail de recherche dans le cadre d'une thèse universitaire, vis-à-vis de prétentions en termes de résultats sur le milieu professionnel d'étude, le chercheur se doit de prendre ses distances avec des concepts maniés comme des réalités objectives au sein de ce milieu. La microfinance, comme tout secteur professionnel, mobilise une série de notions faisant l'objet d'une compréhension et acceptation commune par les individus qui l'intègrent. Dans l'exercice de l'activité microfinancière, les termes de « demande », « micro-assurance vie » ou encore « risque financier » font l'objet d'un consensus, auprès de ces individus sur l'idée qu'ils sont des marqueurs tangibles permettant de caractériser le milieu au sein duquel ils développent leur activité. La remise en cause de leur signification, alors qu'ils sont des outils de la pratique professionnelle, n'a pas lieu d'être. S'ils peuvent faire l'objet de débats et de désaccords, ce n'est pas au travers d'un examen des conditions sociales et historiques de leur production, mais dans l'usage et la caractérisation qui en est faite par différents représentants du secteur. Comme

professionnel de la microfinance, on peut ainsi se demander si la demande de micro-assurance se situe davantage sur des produits assurant contre le risque de décès ou celui de la santé. Une analyse sociologique requiert un questionnement en amont. Ces signifiants qui permettent d'organiser collectivement l'action doivent être considérés, par le chercheur, comme des prénotions ; autrement dit des « concept[s] formé spontanément par la pratique et qui n'[ont] pas encore subi l'épreuve de la critique scientifique⁴ ». Alors que de nombreux concepts étaient des piliers de ma pratique et de ce que je croyais savoir de la microfinance, il m'a fallu porter un autre regard pour les identifier, les critiquer, interroger le sens qui leur était donné et analyser les litiges et enjeux de pouvoir autour de ce sens. Ainsi, si pendant plusieurs années, j'ai admis qu'il existait une demande pour les services de microfinance, dans le cadre de la thèse, j'ai dû m'arrêter tout d'abord sur cette idée de demande : qui l'identifie ? comment se construit-elle ? comment dit-on qu'elle se construit ? à quoi et à qui sert-elle ? les usagers des services de microfinance s'identifient-ils comme porteurs d'une demande ? Cette tâche primordiale a constitué une étape déterminante de ma compréhension de mon objet de recherche et la construction d'une problématisation.

- Le chercheur juge et partie : directement lié à mon statut de chercheuse qui prétend passer de la recherche appliquée à la recherche fondamentale, cette nouvelle question demeure alors même que cette mutation a été opérée. Au-delà de la question de la tyrannie de la subjectivité à laquelle est soumis, consciemment ou pas, tout chercheur face à son sujet, j'ai un rapport particulier à mon champ de recherche puisque j'en suis une actrice à part entière. A cette difficulté, s'ajoute le fait que dans une perspective sociologique hétérodoxe empruntant autant à la socio-anthropologie du développement qu'à différents courants de la sociologie des organisations, l'analyse des acteurs est au cœur de mon travail. Que faire alors, dans la construction de mon analyse, de mes propres motivations, intérêts, idéaux, de la trace de mes

⁴ Emile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, ed originale 1985 2002.

actions sur un terrain que je laisse différent après mon passage ? Les choses s'interprèteraient-elles autrement si je n'avais pas participé à l'étude de marché que je mentionnais plus haut ? Le produit de micro-assurance santé serait-il déjà disponible sur le marché si j'avais poussé davantage la compagnie d'assurance en ce sens au lieu de consacrer aussi du temps à l'écriture de ma thèse ? Tout en excluant à la fois l'option de l'auto-analyse, peu féconde dans le cadre d'une recherche sociologique, et celle de faire abstraction de ma présence dans mon champ d'observation, j'ai pu mener mon travail de recherche tout en intégrant ces questionnements. En reprenant l'analyse de Callon et Latour⁵ qui estiment que ce sont moins les résultats, que les processus qui mènent à ceux-ci, qui sont des clés de compréhension du social, il m'est apparu plus intéressant d'analyser les actions en déplaçant mon regard en amont de celles-ci. Sans que ce soit le but recherché, une telle démarche permet de me positionner comme individu intégré à des institutions, prenant part à des processus et non comme acteur déterminant son environnement par ses propres actions. Tour à tour employée d'une ONG, consultante, partenaire d'un bailleur de fonds ou petite main d'une compagnie d'assurance, j'ai pu observer ces différentes institutions dans diverses configurations et intégrer personnellement une partie de leur culture. Dans ma compréhension de chacune d'entre elles, comparer mon positionnement à des hypothèses que j'avais pu formuler à leur sujet m'a permis de les confirmer, les écarter, les corriger et en formuler de nouvelles selon les situations. Finalement, j'ai mis en œuvre un dispositif de recherche intégrant diverses sources et instruments, ce qui m'a permis de confronter mon vécu individuel à une autre matière première.

Les outils de la recherche

On peut distinguer deux niveaux de sources utilisées dans le cadre de la recherche. Le premier intègre divers travaux élaborés dans le cadre de ma pratique professionnelle. En effet, au cours des diverses études auxquelles j'ai été amenée à participer comme

⁵ Michel Callon, Bernard Latour, « Ces réseaux que la raison ignore », 1992.

chercheuse pour des projets de microfinance et micro-assurance, j'ai eu accès ou j'ai eu l'opportunité de produire moi-même directement des données extrêmement riches qui, outre les objectifs opérationnels auxquels elles répondaient, contiennent de nombreux éléments méritant d'être réintégrés à ce travail de recherche doctoral. En outre, souvent, les moyens mis en œuvre par les institutions produisant ces données ne peuvent pas être mobilisés par un doctorant, seul, dans le cadre de sa thèse. Ces moyens relèvent d'une capacité d'investissement financier majeure, de la mobilisation de ressources humaines variées comme de la disponibilité d'acteurs à se prêter à l'exercice de la recherche, motivés par les intérêts qu'ils peuvent retirer de cette participation comme des résultats. J'ai pu observer en effet, dans le cadre de différentes études visant à améliorer les services microfinanciers, menées pour le compte d'AMUCSS notamment, que le personnel des IMF m'ouvrait un accès exceptionnel au terrain – accès dont je n'aurais en aucun cas bénéficié, lors de visites si courtes, avec l'unique casquette de doctorante. En outre, cet usage de « matériel professionnel » a systématiquement fait l'objet d'une demande d'autorisation de ma part, autorisation toujours accordée par ses propriétaires à la condition évidente de ne pas mentionner les aspects confidentiels que pouvaient intégrer les travaux. Les principales études entrant dans cette première catégorie de sources que j'ai menées ou auxquelles j'ai collaboré peuvent être citées. Dans ce travail, lorsqu'ils me sont utiles, j'utilise partiellement leurs résultats mais j'intègre avant tout ces sources à mon travail comme des éléments permettant de comprendre la construction de catégories et de dispositifs d'intervention ajustés à ces catégories. Certaines de ces études sont qualitatives, d'autres quantitatives et d'autres encore intègrent une approche mixte :

- Les études sur les pratiques financières des foyers récepteurs de remises⁶ dans les zones rurales mexicaines : lorsque j'étais employée d'AMUCSS, j'ai participé, entre 2007 et 2010, à diverses études à ce sujet. La première d'entre-elles avait un caractère exploratoire. Elle intègre un corpus de 30 entretiens à des récepteurs de remises, 20 entretiens à des migrants envoyant ces remises et

⁶ Tout au long de la thèse, nous utilisons le terme "remises" pour nous référer aux transferts financiers privés réalisés par les migrants, depuis leur pays de résidence, dans leur pays d'origine.

donc réalisés aux Etats-Unis ainsi qu'une petite enquête réalisée auprès de 60 récepteurs, clients d'une IMF, dans une localité rurale de l'Etat de Oaxaca, au sud du Mexique. En outre, elle comprend une série d'entretiens avec plusieurs profils d'employés d'IMF de zones rurales et deux ateliers participatifs avec ces derniers. Par la suite, des études de marché, dont j'étais responsable, sur la demande de services financiers de la part des foyers transnationaux, ont été menées, pour accompagner la mise en place de son propre service de transfert par AMUCSS, « Envios Confianza ». Sur le même sujet, je mentionnerai finalement la réalisation d'une vingtaine d'entretiens et de trois groupes focaux, toujours avec des récepteurs mais aussi avec le personnel d'IMF, dans le cadre d'un diagnostic réalisé en 2009 pour comprendre la mauvaise vente du produit de micro-assurance pour les familles transnationales.

- L'Enquête sur la Vulnérabilité des Foyers Ruraux (EVHR) : J'ai coordonné la réalisation de cette enquête en 2008 et l'analyse de ses résultats les deux années suivantes. Initiative d'AMUCSS, elle avait pour projet de déterminer et mesurer les causes de la vulnérabilité des foyers ruraux les plus pauvres, les principales chocs qu'ils affrontent, les conséquences de ceux-ci sur leur économie et dynamiques productives, les stratégies mises en œuvre pour les anticiper et les mesures prises pour y faire face. Pour cela, un questionnaire de plus de 150 entrées a été appliqué de manière aléatoire à 1000 chefs de ménage résidant dans des localités de moins de 2000 habitants dans trois des Etats les plus pauvres du Mexique, Puebla, Oaxaca et Guerrero⁷.
- L'étude de la demande en services financiers pour prévenir les risques de santé des populations rurales. Réalisée en trois temps et sur plusieurs années (de 2010-2013), j'ai coordonné ce travail d'abord pour AMUCSS puis pour la compagnie d'assurance Zurich, partenaire de l'ONG dans un projet de micro-assurance santé pour les populations rurales. En 2010, j'ai réalisé une étude au caractère exploratoire dans l'objectif d'identifier l'offre de soin disponible en

⁷ Lorsque cela est utile, nous ferons mention, dans le développement de la thèse, de quelque-uns des résultats statistiques de cette étude.

zones rurales, son fonctionnement et de la confronter aux pratiques de soin des foyers. Ceci impliquait de prendre en compte l'accès à l'offre, ses coûts directs et dérivés, la perception de la qualité et la pertinence de celle-ci, le recours aux thérapeutes traditionnels. Qualitative, cette étude s'appuie, au-delà de la recherche bibliographique, sur 68 entretiens réalisés auprès du public cible d'une éventuelle micro-assurance santé, auprès du secteur public de santé, fonctionnaires du ministère et médecins, de responsables d'infrastructures de soins privées, de thérapeutes traditionnels mais aussi auprès de responsables d'IMF rurales. Dans un second temps, dans l'objectif de mesurer les pratiques et tendances observées ainsi que les dépenses de santé, j'ai dirigé en 2011, une enquête auprès de 500 femmes, clientes d'IMF et têtes de foyers ruraux⁸. Finalement, en 2013, en reprenant les résultats des travaux précédents, j'ai réalisé pour Zurich une étude de marché plus « terre-à-terre » proposant des modèles envisageables de micro-assurance et leur tarification, mesurant leur public potentiel et définissant une dynamique de mise en œuvre.

- L'étude des modèles de distribution de la micro-assurance via les IMF. Pour le compte de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), j'ai réalisé en 2012, 10 entretiens avec des responsables d'IMF et de compagnies d'assurance du Mexique, d'Equateur et de Bolivie, destinés à alimenter deux études. La première portait sur l'opportunité des IMF comme véhicule de distribution de la micro-assurance. La seconde cherchait à comprendre les raisons du succès de la collaboration entre AMUCSS et Zurich.

Le deuxième niveau de source de cette recherche comprend tous les outils que j'ai moi-même mis en œuvre pour observer mon objet d'étude complétant, selon les besoins que j'identifiais, la matière première que je viens de présenter. Tout d'abord, le poste d'observation participante dont j'ai bénéficié grâce à une expérience professionnelle de plus de cinq ans dans le secteur de la microfinance et celui de la micro-assurance m'a donné l'opportunité d'effectuer une double lecture des

⁸ Même remarque que commentaire précédent.

interactions auxquelles je participais : réunions internes au sein d'institutions, réunions de négociations inter-acteurs, événements publics et de représentations comme les congrès et les conférences, relations directes avec des clients, des employés, des représentants d'IMF, avec le personnel de bailleurs de fonds, de compagnies d'assurance, avec des consultants, interactions formelles dans le travail et plus informelles dans l'après-travail lors de dîners, réceptions, voyages. J'ai également eu accès à des documents divers sur lesquels j'ai aussi appliqué également cette double lecture : appels à projets, réponses aux appels d'offre, rapports d'avancée de projets, matériel de communication, notes internes et documents de « work in progress » - autant de matériau permettant de situer plusieurs niveaux de discours de caractère individuel et collectif que produisent les membres des institutions. Ensuite, lorsque cela m'a semblé nécessaire, j'ai réalisé des entretiens semi-dirigés avec des consultants, des responsables de centres de recherche et d'employés au sein d'organisations bailleuses de fonds de la micro-assurance. A ce titre, je tiens à souligner que ces entretiens, très riches en information sur le plan de l'histoire institutionnelle de l'engagement sur le champ de la micro-assurance, ont été nettement moins instructifs que d'autres sources d'information, et particulièrement l'observation participante, en ce qui concerne les motivations et logiques d'acteurs. En effet, une partie importante du travail de ces acteurs sollicités en entretien est de produire et exprimer constamment un discours d'ordre institutionnel, destiné à être diffusé largement, sur leur action. Il est compliqué pour le chercheur d'obtenir qu'ils se détachent momentanément de ce type de discours. Finalement, sans que l'on puisse parler de sources stricto sensu, d'autres terrains professionnels au sein d'autres secteurs de l'aide au développement⁹ et mon interaction avec des chercheurs dans le cadre de projets académiques¹⁰ ont également alimenté ma réflexion.

Néanmoins, c'est bien l'intégralité de ces sources et une analyse approfondie et articulée de celles-ci grâce à un va-et-vient entre les unes et les autres qui me

⁹ Participation, notamment à une étude sur l'engagement des bailleurs de fonds sur la question de la formation professionnelle des jeunes des classes populaires en Amérique Latine et dans les Caraïbes.

¹⁰ Durant toute la durée de la thèse, j'ai été membre et coordinatrice technique du programme de recherche financé par l'Agence Nationale de la Recherche "La Fabrique des Migrations – Fabricamig. SA.".

permettent d'aborder mon sujet. C'est grâce à une « analyse contextualisée prenant acte de la diversité des configurations et en revendiquant le droit des [institutions] à une démarche compréhensive (dans le sens wébérien du terme)», que je tente, comme le recommande Lavigne Delville¹¹, « de restituer les faits sociaux à partir de la façon dont les acteurs sont concernés (...), les vivent et les pensent et en prenant au sérieux les représentations et pratiques des intervenants de développement pour fonder une analyse de l'effet de ces pratiques¹² ».

L'introduction de la micro-assurance au sein de la microfinance : une mutation à un moment charnière

Après cette mise en contexte nécessaire à l'introduction de ce travail de thèse, nous pouvons désormais présenter l'objet de ce travail: la micro-assurance. Comme nous l'avons expliqué, notre porte d'entrée à l'exploration de ce produit est l'intérêt pour le secteur de la microfinance. Même si nous rejoignons Bédécarrats sur le fait qu'il est plus juste d'appréhender le secteur comme composite et donc de parler « des microfinances¹³ », c'est précisément parce que de nombreuses institutions très différentes se reconnaissent ou sont reconnues comme parties de cette « notion générique¹⁴ », que le fait que cette multiplicité soit touchée par le phénomène « micro-assurance » nous interpelle.

Depuis la double consécration de la microfinance dans son ensemble, au milieu des années 2000, avec l'attribution du prix Nobel de la Paix à Mohammad Yunus, fondateur de la Grameen Bank au Bangladesh et de l'instauration de l'« Année du Microcrédit » par les Nations Unies, elle a été soumise à des transformations profondes et accélérées. Confrontées, dans de nombreux contextes nationaux, à une

¹¹ Recommandation qu'il adresse aux chercheurs qui font des ONG leur sujet de recherche et que je reprends à mon compte en estimant qu'elle prévaut pour l'observation de tout outil de développement et des acteurs qui le manipulent.

¹² Philippe Lavigne Delville, *Prendre au sérieux les pratiques des développeurs : une étape nécessaire de l'analyse critique des interventions des ONG ?...*, Paris, Groupe de recherche et d'échanges technologiques, 2007, p. 28.

¹³ Florent Bédécarrats, « La microfinance entre utilité sociale et performances financières. Le rôle des normes dans la gouvernance d'un secteur mondialisé », Thèse de Doctorat de Sciences Politiques, Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2012, p. 26.

¹⁴ *Ibid.*

concurrence accrue mais aussi à des crises institutionnelles liées à des surendettements massifs de clients et l'explosion de bulles financières, de nombreuses IMF ont été acculées à la faillite. Contraintes à davantage de vigilance, les actuelles représentantes du secteur sont désormais sommées, tant par leurs bailleurs qui conditionnent l'obtention de fonds que par les instances de réglementation nationales qui multiplient les processus de contrôle de l'activité, de suivre des standards s'apparentant chaque jour davantage à ceux du secteur financier traditionnel. La mesure des performances financières et les indicateurs d'équilibre des audits financiers prennent, dans ce contexte, une importance conséquente. Au cours des années 2000, la protection des portefeuilles de crédits des institutions grâce à l'assurance se généralise. Et c'est bien par l'assurance sur le crédit protégeant les IMF du décès de l'emprunteur, autrement dit comme un moyen de protéger les IMF des pauvres, qu'émerge la micro-assurance.

Questionnements de la recherche : le cadre de l'examen des tourments de la micro-assurance

Or si l'intégration de l'assurance à la microfinance est de plus en plus visible sur la scène publique, ce n'est pas cette fonction de protection des portefeuilles de crédits qui est mise en avant par ses premiers défenseurs, principalement quelques bailleurs de fonds. Le terme « micro-assurance », qui en devient le représentant, intègre des objectifs bien plus étendus que cette unique fonction à la faible légitimité morale. Ces défenseurs la présentent principalement, en effet, comme un produit porteur de trois intérêts majeurs :

- 1) Destiné de manière spécifique aux populations n'ayant historiquement pas accès aux assurances traditionnelles, ses caractéristiques essentielles sont le bas prix et la simplification de ses modalités de fonctionnement pour assurer son acquisition par une population marginalisée et vulnérable.
- 2) Conçu techniquement, à partir du modèle classique de l'assurance traditionnelle, comme un produit financier permettant la prise en charge des conséquences d'un risque déterminé auquel se confronte une proportion mesurée d'individus, il représente un intérêt commercial pour ceux qui le vendent et le distribuent.

- 3) Finalement, en se faisant le relais, à la suite du microcrédit n'ayant pas répondu aux attentes de l'aide au développement concernant l'aspiration à porter les intérêts financiers des pauvres, il restaure la moralité du secteur de la microfinance. Son image publique est celle d'un produit donnant les moyens aux pauvres, particulièrement dans les pays en développement, de se protéger contre les chocs de l'existence et de leur permettre de mieux prendre des risques dans la sphère économique.

A partir de la fin des années 2000, on assiste en effet à l'annonce et l'apparition ponctuelle de nouveaux dispositifs assurantiels spécifiquement adressés aux pauvres et présentés comme endossant ces caractéristiques. Trois voies sont explorées pour rendre ces produits plus sophistiqués. Tout d'abord, on observe le déploiement d'assurances sur les crédits qui intègrent additionnellement des couvertures destinées aux bénéficiaires des clients assurés décédés. Il s'agit généralement d'une indemnisation pour leurs bénéficiaires qui, dans les faits, permet d'absorber les frais de sépulture ou une partie d'entre eux. Celles-ci se généralisent sous le nom de micro-assurances vie alors qu'il s'agit, en fait, davantage d'assurances temporaires décès et d'assurance obsèques. Rapidement, ces « micro-assurances vie¹⁵ » sont également offertes en marge du crédit à un public dépassant les seuls emprunteurs. C'est avec ce second type de produits que l'on peut commencer à parler, tel que nous choisissons de le faire dans ce travail, de « micro-assurances complexes » tout en reconnaissant un niveau de complexité variable selon les produits. Parfois rudimentaires sur le plan actuariel (il s'agit souvent du modèle classique de l'assurance décès temporaire dont l'acquisition assure une indemnisation monétaire au cas où la mort de l'assuré survient), elles sont conçues dans la perspective d'offrir une réelle valeur ajoutée au client et intègrent souvent des modalités en ce sens : intégration de plusieurs membres d'une famille dans une même police d'assurance, couplage avec un produit d'épargne, versement de l'indemnisation en plusieurs rentes pour remplacer durant un temps donné le revenu autrefois généré par l'assuré disparu. Dans une proportion

¹⁵ Tout au long de la thèse, nous choisissons de parler de « micro-assurance vie » bien qu'il s'agisse plus strictement d'« assurance décès » puisque c'est la terminologie retenue au sein du secteur de la micro-assurance.

nettement moindre et souvent à l'état de projets, on assiste finalement à l'émergence de produits aux couvertures plus ambitieuses puisqu'ils cessent de conditionner l'indemnisation au décès de l'assuré. En prenant en charge des aspects tels que la santé, la production agricole, l'emploi, les actifs du petit commerce, ils permettraient de renforcer la protection des populations visées en considérant la gamme étendue de risques à laquelle elle est confrontée. Il existe donc un changement radical d'objectif entre les premiers produits dénommés micro-assurance exclusivement focalisés sur la prise en charge d'un risque de décès d'un emprunteur et ceux qui relèveraient de la micro-assurance complexe qui peuvent intégrer la prise en charge de risques sociaux, autrement dit l'éventualité de chocs principalement liés à l'emploi et la santé entraînant des pertes individuelles et collectives, variés¹⁶.

Constatant le lien naturellement établi entre des produits aux desseins différents, nous posons donc la question de recherche suivante : de quelle manière et à quelles fins, la micro-assurance réalise-t-elle la conciliation entre l'objectif d'assurer le secteur microfinancier contre le risque de décès des emprunteurs et celui de la protection des pauvres contre les risques de l'existence qui leur sont propres?

Nous identifions quatre pistes de questionnement dans le prolongement de cette interrogation, pistes qui permettent, en segmentant les principaux éléments qui le conforment, de déconstruire, le discours admettant que le terme micro-assurance englobe une réalité cohérente et homogène. La première interroge l'idée d'un lien organique entre des produits d'assurance sur les microcrédits et des produits offrant, hypothétiquement, des couvertures adaptées à des individus pauvres et à leur famille. Nous émettons l'hypothèse que l'expression « micro-assurance » permet une compatibilité uniquement d'ordre rhétorique des deux objectifs. Le secteur microfinancier, au sein duquel le dispositif assurantiel participe de sa sécurisation financière et du renforcement institutionnel des IMF, est le réceptacle et protagoniste de premier plan de ce projet. En tant qu'intervenant social de référence au sein de la coopération internationale, il porterait, par le biais de la micro-assurance, une

¹⁶ Robert Holzmann, Steen Jørgensen, « Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond », *Social Protection Discussion Paper Series*, 0006, Février 2000.

nouvelle forme d'application de l'utopie de la mise en œuvre des droits humains comme référent éthique¹⁷, utopie fondée sur l'idée que le capitalisme a la capacité de faire émerger des dispositifs marchands efficaces permettant l'avènement de leur application.

Notre seconde interrogation concerne la difficulté à construire et à vendre des produits de micro-assurances complexes, difficulté causée par les alliances particulières qu'elles requièrent, de manière spécifique. Si les micro-assurances sur les crédits insèrent la microfinance dans un cadre de collaboration avec le secteur de l'assurance empruntant un chemin, déjà balisé par les banques traditionnelles, éprouvé et fonctionnel, ce n'est pas le cas pour ces seconds produits. Ceux-ci impliquent nécessairement un rapprochement entre une série d'acteurs dont la culture institutionnelle, le mode d'intervention, la vocation, les intérêts et priorités, le rapport à la concurrence répondent de logiques tellement différentes qu'elles soumettent les produits à des négociations ardues et parfois impossibles. En conséquence de cela et reprenant la critique de la « globalisation des interventions sociales » de Destremau¹⁸, nous interrogeons la vraisemblance de l'émergence de ces produits complexes et sa variation selon les cadres nationaux. Nous questionnons donc l'idée selon laquelle ces nouveaux produits disposeraient de cette capacité prétendue à se développer dans tous les pays en développement.

En conséquence de cette seconde interrogation, nous posons, dans un troisième temps, la question de la possibilité concrète d'articuler deux caractéristiques en profonde tension qui sont pourtant nécessaires au développement de la micro-assurance: le référent éthique de lutte contre la pauvreté dans la recherche du bienfait pour ses populations cibles d'une part et le consensus entre des acteurs hétéroclites devenus partenaires comme condition de l'émergence du produit sur les marchés nationaux d'autre part. La micro-assurance parvient-elle à surmonter la contradiction intrinsèque existant entre la recherche de sa rentabilité commerciale, pour laquelle les

¹⁷ Blandine Destremau, « Les droits sociaux à l'épreuve des droits humains : les limites de la solidarité internationale », *Borgeaud-Garcianda N, Lautier B, Penafiel R, Tizzani A: Penser le politique en Amérique latine*, Paris, Karthala, 2009, pp. 149-164.

¹⁸ *Ibid.*

risques des pauvres constituent une menace, et la volonté d'offrir un service réellement attractif pour son public grâce à des produits complexes efficaces face à ces risques ? Il est nécessaire d'examiner l'optimisme a priori sur le succès d'un double dessein si délicat qui permettrait la prise en charge des risques des pauvres. Ces pauvres sont-ils réellement les destinataires principaux des produits de micro-assurance? Ces micro-assurances affichant l'intention de réduire leurs risques disposent-t-elles réellement des moyens pour les fins qu'elles devraient atteindre?

Finalement, au travers d'une quatrième et dernière piste de réflexion, nous cherchons à comprendre comment, en proposant des dispositifs pour la « gestion de risques sociaux¹⁹ », tels que ceux liés à la santé et aux travail notamment, les concepteurs et distributeurs de micro-assurances complexes se positionnent sur le champ de la protection sociale²⁰. Dans la pratique, alors qu'ils semblent ne pas soumettre une critique frontale aux systèmes nationaux de sécurité sociale, en prétendant offrir des micro-assurances complexes, ils interviennent sur et bouleversent nécessairement le champ de la prise en charge des droits humains pour les populations à bas revenu dans les pays en développement. Il nous semble essentiel d'examiner et comprendre le sens et les implications d'une telle intervention.

Nous choisissons de soumettre notre questionnement à un contexte national en nous situant dans le cadre restreint du Mexique et à une organisation de microfinance particulière, AMUCSS. Il ne s'agit pas de considérer cette dernière comme la représentante de la microfinance, ou même de la micro-assurance au Mexique, mais d'effectuer un zoom sur un organisme en particulier pour analyser les processus qu'il traverse dans ce passage d'une micro-assurance sur les crédits aux micro-assurances complexes. En écho de son action, nous nous référons d'ailleurs à des initiatives liées, d'autres organismes au Mexique et dans le monde, chaque fois que cela sera nécessaire. Ainsi, nous observons et analysons l'approfondissement et complexification de l'offre de micro-assurance que tente de mettre en œuvre cette

¹⁹ Holzmann, Jørgensen, « Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond », *op. cit.*

²⁰ Normé, à l'échelle internationale par l'Organisation Internationale du Travail au travers du "socle de protection sociale" discuté dans le cadre des Conférences Internationales du Travail.

institution en affichant une volonté ferme d'aller au delà de l'assurance automatique et obligatoire sur les microcrédits qu'elle distribue déjà massivement. Nous l'accompagnons dans les différentes démarches qu'elle entreprend pour accomplir son dessein de développement d'une offre de micro-assurance focalisée sur les nécessités des clients pauvres des IMF rurales avec lesquelles elle travaille. Nous examinons donc les confrontations d'AMUCSS aux autres parties prenantes, avec lesquelles ce projet l'amène à collaborer, tout en analysant les accords auxquels elles aboutissent et les effets qu'ils produisent.

Dans la mesure où nous nous concentrons sur les produits de micro-assurance qui proposent des couvertures complexes, au-delà des assurances-vie liées au microcrédit, nous faisons le choix de nous concentrer sur deux illustrations concrètes de celles-ci : les produits polarisées sur les risques liés à la santé et ceux focalisées sur les risques de décès des émigrants de travail. Très distincts l'un de l'autre, ils se rejoignent sur deux points essentiels à notre réflexion. Tout d'abord, ils font l'objet de tentatives concrètes de mise en œuvre de la part d'AMUCSS, nous offrant ainsi un champ d'observation des négociations que l'ONG engage avec une série d'acteurs pour arriver à ses fins. Nous pouvons ainsi confronter les résultats de ces négociations à l'intérêt qu'ils représentent pour la population cible des produits. Ensuite, le premier produit faisant écho à l'inefficacité des politiques publiques visant à juguler la vulnérabilité financière liée aux risques de santé des populations pauvres et, le second, à l'incapacité des pouvoirs publics à créer des perspectives d'emploi comme alternatives à la migration dans les zones rurales, les deux dispositifs micro-assurantiels constituent une offre privée interrogeant le rôle, la légitimité et l'efficacité de l'Etat et de ses dispositifs de protection économique et sociale.

La Sociologie de la Logique d'Action comme outil d'analyse d'un processus en cours

Le caractère délicat mais aussi stimulant de notre recherche réside dans le fait que nous étudions un phénomène en cours et que les négociations et les accords en résultant que nous observons n'ont pas encore pris fin. La question de produits complexes de micro-assurance confronte une représentation conceptuelle de ceux-ci particulièrement avancée et idéologiquement marquée à sa mise en pratique qui, quant à elle, est naissante. Ce passage d'un produit qui existe essentiellement dans le

discours à son application concrète constitue un archétype pour l'étude de la controverse au sens que Callon et Latour accordent à ce terme dans leur conceptualisation de la sociologie de la traduction. Ainsi, comme le proposent ces deux auteurs, nous faisons de l'observation de ce « moment avant » la stabilisation de la controverse, une ressource, une « entrée royale²¹ » pour l'analyse permettant de comprendre le sens du développement de la micro-assurance dans un contexte national particulier. En effet, dans notre contexte d'étude mexicain, l'offre de micro-assurance complexe est encore dans une phase préliminaire de mise en œuvre. Elle n'a pas non plus été abandonnée. Nous nous situons à un moment où le produit, bien qu'il jouisse déjà d'un cadre légal au sein de la réglementation nationale, n'est pas encore représenté par une offre et une demande permettant de stabiliser la controverse sur la micro-assurance. Nous profitons de l'observation de ce processus de formation du produit pour chercher à comprendre s'il est avant tout destiné à assurer la protection des IMF, s'il bénéficie d'une réelle attractivité marchande pour des potentiels assureurs et distributeurs et si, en termes d'effets, il permet d'apporter une valeur ajoutée effective au cadre de gestion des risques de ses clients finaux.

Une fois déterminée cet angle d'approche du sujet, les outils d'observation et analyse des processus fournis par la sociologie des logiques d'action²², conceptualisée par Amblard, Bernoux, Herreros et Livian, constituent un support théorique important. Grâce à la synthèse qu'elle propose de divers apports de la sociologie classique des organisations mais aussi d'autres références, elle invite à une multipolarité théorique et permet de réintroduire les dimensions culturelles, historiques et psychologiques dans l'analyse stratégique. L'observation de la mise en œuvre de micro-assurances complexes au Mexique, par une diversité d'acteurs co-construisant des actions, nous invite à ce pluralisme théorique. En faisant appel à Crozier mais aussi à Sainsaulien, Lindblom, Callon et Latour, nous pouvons, dans une démarche compréhensive, tenter de construire le fait scientifique autour du processus empirique observé en dépassant la dialectique conflit/coopération. Nous observons en effet que l'émergence de micro-

²¹ Michel Callon, Bruno Latour, *La science telle qu'elle se fait: anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise*, Paris, La Découverte, 1991.

²² Henri Amblard et al., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Éditions du Seuil, 1996.

assurances complexes relève d'un processus discontinu. Engendré par le fait que les différents acteurs y participant se retrouvent ponctuellement autour d'accords communs, il est la synthèse de l'expression d'intérêts et logiques propres manifestés dans d'autres actions.

Finalement, la sociologie des logiques d'action souvent mobilisée dans des dispositifs de recherche-action nous fournit une structure d'analyse didactique que nous reprenons à notre compte ici, en laissant de côté sa dimension d'intervention, pour organiser notre réflexion. Nous l'expliquons plus loin dans cette introduction lorsque nous présentons la structure de ce travail.

Expliquer la micro-assurance en s'intégrant aux études qui font de l'Aide au Développement leur sujet de recherche.

Un autre champ théorique mobilisé dans ce travail, auquel nous nous sommes déjà référés précédemment, est celui qui propose des outils à l'analyse des dispositifs d'Aide au Développement, dispositifs généralement mis en œuvre dans le cadre de la coopération internationale. Composite et dense, ce champ est essentiellement utile à cette recherche au travers de trois apports particuliers qui l'ont nourri depuis une vingtaine d'années.

Le premier concerne la réflexion critique sur le concept de pauvreté comme construction politique. Une analyse sociologique d'un dispositif comme la micro-assurance, affiché comme destiné à un public défini tour à tour comme « pauvre », « à faible revenu » et « vulnérable » ne peut se soustraire de l'analyse de l'usage de cette notion. Grâce aux apports de Destremau, Ireton, Lautier, Poulin et Salama, nous établissons la filiation du concept de vulnérabilité, légitimateur de la diffusion de la micro-assurance, au travers du traitement de la pauvreté par les organismes internationaux de l'aide. Ceci nous permet d'identifier que l'usage de cette catégorie ne relève pas d'une observation empirique et encore moins d'une nécessité épistémologique. Liée à la construction sociale de la notion de pauvreté, l'usage du concept de vulnérabilité vient appuyer une idéologie et gestion de l'aide en évolution permanente dont le nouveau paradigme se construirait sur la prévention de risques menaçant les individus et les sociétés. Les instruments de l'aide valorisés puis abandonnés au fur et à mesure du temps sont intimement liés aux sens attribués à la

pauvreté et aux différentes causes successives qui lui sont diagnostiquées. Comprendre la préférence pour la notion de vulnérabilité à celle de pauvreté à l'heure où la micro-assurance remporte un certain suffrage est constitutif de la compréhension de ce nouveau dispositif.

En nous appuyant sur les travaux d'Atlani-Duault, nous avons déjà fait en partie référence au second apport des cadres d'analyse de l'Aide au Développement que nous réinvestissons dans notre travail : l'anthropologie du développement. Nous nous inscrivons en filiation de cette discipline tant pour son cadre méthodologique que du point de vue du champ théorique qu'elle propose. A la suite de Mosse²³ particulièrement, nous développons ici l'idée qu'une interprétation stabilisée sur le sens et le rôle d'un projet de développement, partagée par tous les acteurs parties prenantes de ce projet, est le critère déterminant de l'idée qu'il s'agit d'une initiative opérante et réussie. Nous confrontons ici cette hypothèse à une initiative de micro-assurance particulière, autour de laquelle gravitent de nombreux acteurs, tout en prenant en considération que plusieurs d'entre eux ont une prise directe sur d'autres projets, dans des contextes radicalement différents, permettant ainsi une interférence indirecte des uns sur les autres. C'est pourquoi nous défendons l'idée que la micro-assurance se construit autour d'une « communauté d'interprétation » d'acteurs agissant directement dans des projets spécifiques et indirectement et réciproquement dans d'autres. Ainsi, tel que Mosse, nous centrons notre analyse à l'échelle micro d'une expérience que, du fait des acteurs qu'elle mobilise et des interactions qu'elle provoque, nous sommes amené à observer en relation à d'autres initiatives. La production prolifique de discours sur la micro-assurance, particulièrement, donne l'illusion d'un lien fort entre ces différentes expériences. Ces discours, malgré l'intention d'objectivité qu'affichent souvent leurs auteurs, véhiculent de façon généralisée, un optimisme à l'endroit de la micro-assurance que nous nous attachons ici à déconstruire et à observer de façon critique.

²³ David Mosse, *Cultivating development : an ethnography of aid policy and practice*, London; Ann Arbor, MI, Pluto Press, 2005.

Finalement, nous nous référons aux travaux de différents chercheurs de la microfinance, souvent engagés parallèlement sur leur champ d'étude par des activités professionnelles, qui analysent le secteur et son offre dans un contexte global, en examinant de quelle manière il est soumis à des interdépendances diverses : avec les pratiques financières informelles de ses usagers, avec le système bancaire et financier traditionnel, avec différents types d'offres concurrentes, avec ses bailleurs tant du système d'aide que commerciaux. Ainsi, les travaux de Bédécarrats, Bouquet, Guérin, Morvant et Servet, entre autres, nous servent de support pour aborder la micro-assurance comme intégrée à des processus économiques et politiques, producteurs d'effets en amont de sa distribution effective auprès de sa population cible. Intégrée à l'offre des IMF, la micro-assurance ne vient pas combler un espace vide mais s'incorporer, de façon plus ou moins laborieuse, à des pratiques institutionnelles, économiques, financières et politiques dont les enjeux entrent en confrontation directe avec ce produit.

Cheminement et présentation de la réflexion

Les théoriciens de la sociologie des logiques d'action²⁴ proposent, en réintégrant divers apports de la sociologie des organisations, de construire une grille d'analyse, que nous choisissons de suivre ici, en deux moments²⁵, tout en conservant une démarche empirique.

Le premier moment consiste en une contextualisation ample de l'action, ce que nous mettons en œuvre dans notre premier et second chapitre. Ainsi, dans le premier chapitre, nous situons le cadre auquel s'intègre les projets de micro-assurance étudiés. Ce cadre s'ancre à la fois dans l'histoire de la microfinance comme secteur particulier de l'aide au développement et dans un contexte national mexicain de politiques sociales. Dans un second chapitre, nous tâchons de définir la micro-assurance. Pour cela, nous analysons les discours dont elle est l'objet, émis par les acteurs qui s'y intéressent. Nous les confrontons au panorama de sa mise en œuvre concrète sur les

²⁴ Amblard et al., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, op. cit.

²⁵ Si on exclut le troisième, de conduite du changement, d'ordre prescriptif, et qui n'a donc pas sa place dans ce travail de thèse

marchés nationaux et ses tendances de développement dans le monde dans l'objectif d'identifier les idéaux et attentes que porte le produit. En observant particulièrement le produit et ses formes d'existence au Mexique, nous examinons les initiatives de micro-assurances proposées par AMUCSS mais aussi par d'autres acteurs. En reprenant la notion d'« actant » de Latour²⁶, que l'on soustrait au terme d'acteur « trop anthropomorphique », nous intégrons la micro-assurance, entité complexe et hétérogène, à un cadre contextuel favorisant la compréhension sociologique de sa soudaine condition d'objet d'attention, d'étude et d'intervention.

Le deuxième moment de la grille d'analyse soumise par la sociologie des logiques d'action consiste en l'identification des possibilités d'accords. Encore une fois, nous le traitons en deux chapitres. Dans notre troisième chapitre, nous recensons les parties prenantes à la mise en œuvre de micro-assurances complexes, en identifiant les tâches qu'elles se donnent pour cela mais aussi les enjeux d'ordre stratégique²⁷ et identitaire²⁸ qui les traversent. Nous analysons également, dans une perspective bourdieusienne, les systèmes de relations et identités collectives dans lesquelles elles sont engagées. Ceci nous permet de reconstituer leur système d'action tel que le propose Crozier mais en y intégrant des entrées supplémentaires. En confrontant ces actants les uns aux autres, nous pouvons les hiérarchiser, comprendre qui joue un rôle de traducteur et qui est traduit²⁹, analyser les accords, et les résistances ou tensions. Ceci nous permet d'arriver au quatrième chapitre que nous réservons à l'observation des formes concrètes d'existence des micro-assurances santé et pour les migrants et leurs familles au Mexique, particulièrement dans le cadre du partenariat AMUCSS-Zurich, et d'interroger leur contribution à leur protection économique et sociale. Nous analysons ainsi la matérialisation en cours de la logique d'action en réunissant les entités élémentaires : les acteurs et la situation d'action.

²⁶ Bruno Latour, « La science en action », Paris, La Découverte, 1989.

²⁷ Erhard Friedberg, Michel Crozier, *L'acteur et le système*, Seuil, 1977.

²⁸ Renaud Sainsaulieu, « L'identité au travail: les effets culturels de l'organisation », Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993.

²⁹ Callon, Latour, « Ces réseaux que la raison ignore », *op. cit.*

Principaux résultats

Au terme de la recherche, nous observons qu'il existe bien des circuits stables de distribution de micro-assurances au Mexique et que le secteur microfinancier, auquel AMUCSS appartient, est le principal fournisseur de sa forme la plus répandue, la micro-assurance protégeant les IMF du risque de décès de ses emprunteurs. Dans une proportion nettement moins importante, des produits complexes couvrant divers risques sociaux sont également distribués par certains représentants de la microfinance mais aussi par quelques autres canaux. Les assureurs, partenaires nécessaires des premiers comme des seconds produits, sont autant engagés dans le déploiement des premiers que prudents vis-à-vis des seconds.

Il apparaît que la conciliation entre les deux types de micro-assurances est avant tout d'ordre discursif et idéologique. En effet, la pratique de leur mise en œuvre révèle des motivations et objectifs très différents et une implication asymétrique des acteurs qui les portent. Notre analyse nous permet de comprendre qu'une « communauté d'interprétation », agissant par différents moyens à l'échelle internationale, donne de la valeur à un postulat émis a priori sur leur lien organique – lien que l'examen critique réalisé dans le cadre de ce travail ne vérifie pas. Par cette action, la communauté d'interprétation de la micro-assurance participe à la reconnaissance anticipée de leur succès sur notre terrain d'étude, la scène nationale mexicaine.

Or au Mexique, les projets de micro-assurances focalisés sur la prise en charge des risques de l'existence des individus rencontrent de nombreux problèmes. Les pouvoirs publics apparaissent comme un obstacle majeur à leur développement. En effet, l'Etat restreint fortement la possibilité d'alliances public-privé dans une formulation renouvelée de l'accès à la protection sociale. Le cadre réglementaire spécifique qu'il établit pour la micro-assurance nous le démontre paradoxalement. Il ne permet concrètement qu'aux seuls assureurs la possibilité de formuler une offre et se borne à n'établir, en ce qui concerne les caractéristiques des produits, que des limites de tarification. En ce sens, il vide la micro-assurance de toute prétention sociale, n'en faisant qu'un nouveau produit opérant sur le marché. Des partenariats avec d'autres acteurs (privés comme publics) que les assureurs, indispensables au développement de produits qui pourraient potentiellement être une extension de la sécurité sociale,

sont théoriquement possibles dans le cadre de cette réglementation mais très difficiles à mettre en œuvre dans les faits.

Ces difficultés d'ordre réglementaire pour développer des micro-assurances complexes au Mexique participent d'une incompatibilité profonde de ces produits avec le modèle de sécurité sociale public à l'œuvre. Malgré sa continuité à être inopérant en termes d'accès effectif à une protection, pour les populations les plus pauvres, ce modèle bénéficie pourtant de renouvellements apparents réguliers au travers d'une inflation de politiques publiques qui excluent des schémas de sécurité sociale fournis par d'autres acteurs que l'Etat. Au Mexique, l'Etat privilégie en fait une « régulation publique de la pauvreté »³⁰ au travers de la distribution dispersée de subventions aux plus démunis, créant ainsi un terrain antinomique aux produits de micro-assurances prenant en charge des risques sociaux, tels que les conçoit la communauté d'interprétation du produit.

Ainsi, si notre terrain d'étude nous permet d'observer des tentatives d'introduction de micro-assurances complexes sur le marché mexicain, elles n'ont pas les moyens de leurs prétentions. En effet, celles qui intègrent l'ambition de répondre à un besoin de protection identifié chez leur population cible, sont avortées avant même d'être lancées sur le marché. Les acteurs collaborant à leur mise en œuvre, tels que les institutions que nous observons, la compagnie d'assurance Zurich et AMUCSS, réalisent qu'allier rentabilité et couverture complexe opportune n'est pas possible. D'autres initiatives, formulées uniquement dans une démarche commerciale de prospection de nouveaux marchés, sont chères et totalement déconnectées des besoins de leur public. On ne peut donc pas parler d'une offre de micro-assurance prenant en charge les risques de l'existence des individus.

Avant tout sous le contrôle des assureurs, dont les motivations pour s'engager sur le sujet sont réelles et diverses, la micro-assurance est soumise presque uniquement au paramètre de l'obtention de marges de profit. Les perspectives de rentabilité constituant l'inconnue majeure des produits complexes, l'accès à une meilleure

³⁰ Concept que nous expliquerons plus avant développé par: Bruno Lautier, « Le consensus sur les politiques sociales en Amérique latine, négation de la démocratie ? », 2009.

couverture sociale pour les plus pauvres via la micro-assurance semble bloqué. En distribuant la « micro-assurance » reconnue comme catégorie légale grâce à la réglementation du produit, les organismes de microfinance, ordinairement perçus comme socialement engagés en faveur des pauvres, « humanisent » les initiatives mercantiles de produits. Ce rôle symbolique favorisant la reconnaissance de la légitimité du produit, joué par le secteur de la microfinance, est tout aussi essentiel pour son développement que l'appui technique et logistique de ce secteur pour sa distribution.

Cette somme d'intérêts des acteurs réunis autour de la micro-assurance qui transparait dans les caractéristiques des produits disponibles sur le marché mexicain sont lourds de conséquences pour la population visée. Lorsqu'on s'intéresse aux produits dépassant la protection des microcrédits, leur concordance avec les usages d'autoprotection des populations ciblées est faible. L'opportunité de la micro-assurance face à l'exposition aux risques de ce public et de son rôle pour leur protection économique et sociale pose problème. Les pratiques financières informelles demeurent les seuls mécanismes de protection et résolution des risques présentant la polyvalence et la flexibilité nécessaire.

Ainsi, dans le contexte mexicain, les produits complexes de micro-assurance ne correspondent pas à l'idée que la communauté d'interprétation de la micro-assurance diffuse à leur sujet. Faisant néanmoins l'objet d'une attente par cette même communauté en mal d'illustrations concrètes de la théorie, ils jouissent finalement de son soutien. En diffusant l'idée d'un produit permettant la démocratisation de l'accès à certains services et favorables à ses clients, elle permet à des initiatives uniquement mercantiles de passer pour des projets responsables et éthiques et joue un rôle contraire aux intentions qu'elle affiche. Ainsi au Mexique, la micro-assurance se développe avant tout comme un produit au service du marché et dont les supposés bénéficiaires restent une préoccupation seconde. Elle jouit néanmoins d'une attention bienveillante partagée.

CHAPITRE 1 : EMERGENCE DE LA MICRO-ASSURANCE DANS UN MONDE COMPLEXE

En nous penchant sur les origines de la micro-assurance et ses formes d'existence dans le contexte mexicain, force est de constater des influences hétéroclites tant issues de la microfinance comme secteur dont les formes contemporaines ne sauraient s'expliquer sans son rapport à l'Aide Publique au Développement, que d'une histoire politique nationale singulière productrice d'un cadre réglementaire et idéologique dont le dialogue avec la micro-assurance génère inexorablement des formes inédites de représentation et mise en œuvre.

I. Naissance de la micro-assurance au sein de la branche de l'aide au développement "microfinance"

A. Le microcrédit : première orientation de l'intérêt porté à la microfinance par l'APD

1) Vers une APD faisant le pari d'une sortie de la pauvreté grâce à l'effort individuel d'intégration au marché

a) Retour chronologique sur les orientations de l'APD : une structuration géopolitique du développement

Les formes contemporaines de l'aide au développement trouvent leurs origines à la fin de la Seconde Guerre Mondiale quand se structurent des initiatives dites de « développement » entreprises par les grandes puissances. Sur la scène politique et géostratégique mondiale, ces initiatives s'établissent au travers de la double polarisation alors à l'œuvre: capitalisme versus communisme et pays « développés » versus « pays non développés ». Dans ce cadre, comme l'explique Copans³¹, la perspective de transmettre des techniques et technologies occidentales aux pays non occidentaux est intrinsèquement liée au dessein de renforcer les pays leaders des deux blocs, opposés dans la guerre froide et affaiblis par la guerre, par le biais d'un encadrement rigoureux des premiers par ces derniers. Parallèlement à une dernière vague de décolonisation, l'Aide Publique au Développement (APD) se structure, au

³¹ Jean Copans, *Développement mondial et mutations des sociétés contemporaines*, [Paris], A. Colin, 2006.

travers de la création et du renforcement d'organismes aux fonctions dites de coopération (Banque Mondiale, Union Européenne, système des Nations Unies etc.). Elle devient un instrument politique incontournable des relations internationales qui établit des types et montants d'aides financières inscrites au budget des Etats et organismes internationaux alloués à des pays présentés comme légitimement récepteurs. Ces pays destinataires de l'APD ne cessent d'ailleurs de se voir attribuer des étiquettes différentes selon l'évolution de leurs rapports géopolitiques avec les pays dominants au cours des décennies. Les choix sémantiques opérés pour les désigner, loin d'être neutres, sont révélateurs des idéologies et types d'action promus par les pays dominants sur l'échiquier international, qui occupent les postes de décision clé au sein des organismes internationaux nouvellement formés.

A la suite de Hugon³², on distingue, depuis les années 1950 jusqu'à l'année 2000, date à laquelle sont formulés les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), cadre politique mais aussi idéologique de mise sur le devant de la scène de la microfinance, trois grandes périodes du développement. Avant de nous intéresser de manière plus spécifique à ces OMD, il convient de rappeler ici les grands paradigmes qui se sont succédés et ont structuré les choix et actions de l'APD, comme politique internationale des gouvernements et organismes multilatéraux en direction de pays identifiés dans un premier temps comme « sous développés ».

En effet, au lendemain de la guerre, on oppose ces derniers, dans une vision largement économiste, aux pays développés. Dans une perspective développementaliste évolutionniste, l'APD se donne pour objectif de créer les conditions nécessaires, principalement au moyen de transferts ponctuels et massifs, pour que les pays sous développés rattrapent un retard qui se situe essentiellement sur le plan industriel. Ce sont donc les pays qui s'auto-définissent comme « développés » qui dictent les critères de sous-développement et les méthodes pour y pallier. A cette époque, la domination du bloc de l'ouest face à celui de l'est, tant sur le plan économique que géostratégique, se reflète également dans la formulation de ces objectifs de

³² Philippe Hugon, « Les trois temps de la pensée francophone en économie du développement », *Les cahiers du GEMDEV*, 18, févr. 1993.

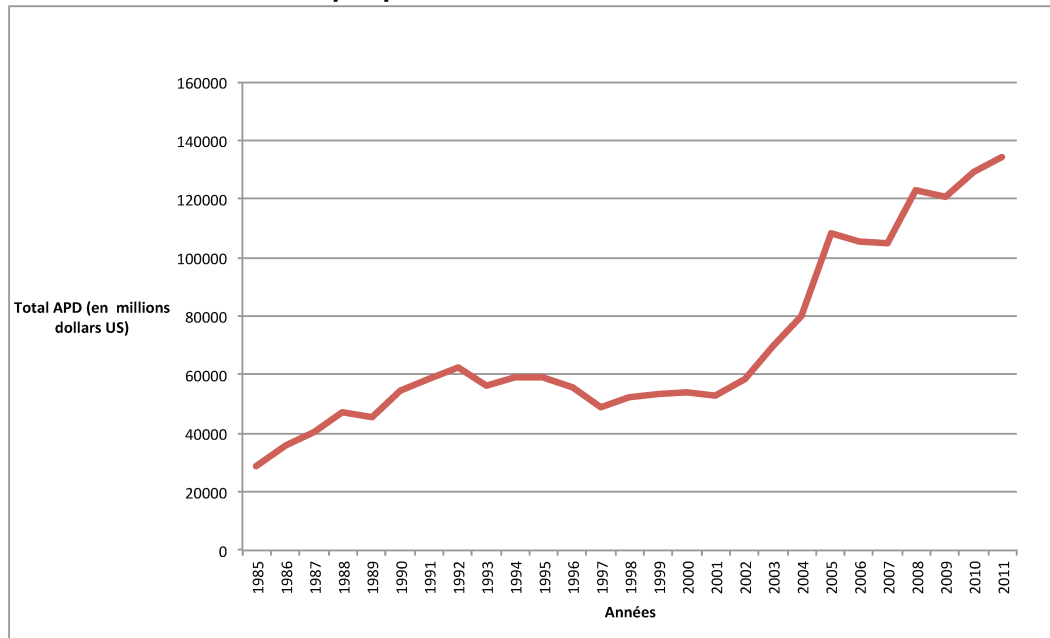
développement pour des pays considérés comme tiers devant s'aligner derrière l'un des deux blocs.

Dans un second temps, parallèlement à la consolidation du mouvement des non-alignés dans les années 1960-1970, face à l'absence du décollage annoncé, la pensée développementaliste décline. Dans une perspective marxiste, on attribue les écarts de développement à une inégalité subie par les pays et ex-pays coloniaux. L'APD est alors perçue comme un instrument pouvant les éliminer. Emerge également l'idée que le modèle occidental de développement n'est pas la seule option possible et que des chemins alternatifs existent. Ainsi, dans les années 1970, si l'on maintient l'idée que les pays sous-développés souffrent bel et bien d'un retard économique, plusieurs acteurs de l'APD revendiquent le fait que le développement doit également intégrer des considérations d'ordre social, relative à d'autres besoins que ceux strictement économiques et perçus comme des « besoins fondamentaux » (alimentation, logement, accès à l'énergie, éducation entre autres). Ainsi, sans que des dispositifs soient méthodiquement formulés en ce sens, l'objectif d'amélioration des conditions de vie des populations apparaît, notamment au sein d'institutions internationales clés telles que l'OIT et la Banque Mondiale (BM).

Cette première exploration de l'idée de besoins fondamentaux à combler comme stratégie de développement de la part de l'APD est rapidement interrompue. En effet, le début des années 1980 est caractérisé par un contexte mondial d'instabilité et d'autonomisation de la sphère financière. La BM et le Fonds Monétaire International (FMI), appelés aussi institutions de Bretton Woods, du nom des accords les ayant créés, prescrivent un type d'intervention très strict auprès des pays bénéficiant de l'APD, marquant ainsi une troisième étape pour celle-ci. Ces institutions de Bretton Woods soulignent l'importance des équilibres macrofinanciers des pays laissant ainsi entendre que les insuccès du développement ne sont pas imputables à des facteurs externes aux pays. Elles diagnostiquent la nécessité d'ajustements structurels, et préconisent une série de mesures d'inspiration néo-libérale à laquelle doivent se plier les Etats candidats à l'aide. Fort d'un leadership doctrinal réel, elles permettent que ce qu'on appelle désormais le Consensus de Washington fasse autorité au sein de l'APD. Durant une période charnière d'une dizaine d'année, on enregistre une baisse

importante des volumes financiers de l'APD qu'on pense pouvoir substituer notamment par un allègement ou une annulation de la dette des pays pauvres et une intégration réelle au marché promue au travers du slogan « Trade not Aid ».

Graphique 1 : Evolution du volume de l'APD



Source : OCDE, information extraite le 12 Novembre 2013

Dès la fin des années 1990, nombreux sont les observateurs qui concluent à l'échec des politiques mises en œuvre dans le cadre doctrinal du Consensus de Washington. La critique en son endroit est massivement relayée auprès du grand public notamment grâce au best-seller du prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz, *La Grande Désillusion*³³.

Comme on l'observe dans le graphique 1, l'APD, dont on annonçait l'obsolescence proche, demeure un instrument privilégié important puisque les volumes financiers qu'elle canalise ne cessent de croître dès le début des années 2000. Pour cela, les pays contributeurs et les organismes multilatéraux de l'aide se rassemblent autour d'une nouvelle vision du développement engageant la promotion de nouveaux dispositifs d'intervention dont la microfinance, au travers du spectre du microcrédit, fait partie. Partiellement héritière des paradigmes passés, cette nouvelle vision met également sur le devant de la scène des préoccupations peu considérées jusqu'alors, ou peu exprimées de cette manière du moins, comme celle pour la pauvreté. Ainsi, en 2000, à

³³ Joseph E Stiglitz, *La grande désillusion*, [Paris], Libr. Arthème Fayard, 2002.

l'ONU, près de 200 Etats adoptent les Objectifs du Millénaire pour le Développement, 8 objectifs à atteindre pour 2015, visant à la diminution de moitié du nombre de pauvres à l'échelle mondiale et définissant un programme d'action inédit pour l'APD. Il s'agit d'un véritable changement de cap puisque ces OMD annoncent à la fois la focalisation sur la lutte contre la pauvreté et la prépondérance de l'APD comme moyen pour atteindre cet objectif. En effet, le Consensus de Monterrey en 2002, au cours duquel les pays donateurs s'engagent à augmenter le niveau de l'aide, reconnaissent la primauté de cette APD pour encadrer l'action multilatérale envers les pays aidés, davantage appelés désormais « pays en développement ». L'échec des politiques issues du Consensus de Washington a une double répercussion sur le paradigme lui succédant dans le cadre des OMD.

La première est la réintroduction de considérations sociales dans la conception du développement, au travers de l'idée de « besoins fondamentaux » mais aussi de concepts concurrents (les capacités, notion que nous expliquons plus en avant). Abordées sommairement au cours du deuxième temps de l'APD identifié par Hugon, elles sont, avec les OMD, l'objet d'un approfondissement par la prise en compte explicite des problèmes liés à la santé, l'éducation, ou encore la protection de l'environnement et l'inégalité entre les sexes ainsi que d'un outillage sophistiqué. Nous verrons que la microfinance est partie intégrante de cet outillage.

La seconde répercussion relève d'une filiation paradoxale avec le paradigme précédent du Consensus de Washington, avec lequel les OMD sembleraient pourtant être en rupture. En effet, bien que libérée de la condition des ajustements structurels, l'APD au travers des OMD continue de faire valoir des principes érigés par le Consensus de Washington. Tout en plaçant la lutte contre la pauvreté au cœur de son action, elle entreprend l'habile synthèse d'idées diffusées à l'ère précédente : principes de bonne gouvernance, « individualisation des fondements éthiques³⁴ » à l'œuvre dans la société occidentale, recours à la preuve de résultats au moyen d'évaluations. Néanmoins, les critères pour l'attribution de l'aide changent. Les preuves de réduction de la pauvreté

³⁴ Jean-David Naudet, « Les OMD et l'aide de cinquième génération », *Afrique contemporaine*, 218 (2), 2006, pp. 141.

et de mise en place de programmes de sécurité sociale sont désormais des indicateurs de performance pour les pays bénéficiaires.

L'usage du terme « développement » et de la volatilité des concepts mobilisés en référence à celui-ci au cours de la construction historique de l'APD, nous permet, à la suite de Balandier³⁵, de le considérer dans notre analyse comme un objet subjectif soumis à la concurrence de croyances et d'intérêts divers et changeants. Ainsi, si Hugon³⁶ propose une définition institutionnelle du développement correspondant aux objectifs affichés par les entrepreneurs du développement (« processus endogène et cumulatif de long terme de progrès de la productivité et de réduction des inégalités »), aborder la structuration de l'APD sans prendre en compte les enjeux politiques et idéologiques qui la sous-tendent ne nous permettrait pas de comprendre les ruptures qui la traversent et les changements de cap qu'elle emprunte. Au delà du débat sur la légitimité du développement comme porteur de progrès et productivité³⁷, nous choisissons, tel que le propose Copans³⁸, de considérer le processus d'aide au développement à l'œuvre dans le cadre de l'APD de façon critique. Nous le percevons ainsi comme un dispositif d'intervention destiné à permettre l'exécution d'objectifs politiques et géostratégiques à la complexité croissante, au moyen d'une infrastructure hiérarchisée, notamment par le biais des organisations internationales, permettant une transition longue avec une domination coloniale ancienne en assurant la permanence d'une répartition mondiale du pouvoir selon un certain ordre économique.

En critiquant l'idée de développement présentée comme nécessaire et naturelle, nous nous proposons d'observer ce groupe d'institutions réunies au sein de l'APD comme

³⁵ Jean Copans, *Georges Balandier: un anthropologue en première ligne*, Paris, Presses universitaires de France, 2014.

³⁶ Hugon, « Les trois temps de la pensée francophone en économie du développement », *op. cit.*

³⁷ Pour certains analystes du développement, ce concept est antagoniste aux idées de progrès et productivité ; l'association systématique de ces concepts rendrait même indéfendable l'idée de développement. Voir: Serge Latouche, *La Planète des naufragés: essai sur l'après-développement*, Editions La Découverte, 1991.

³⁸ Copans, *Développement mondial et mutations des sociétés contemporaines /*, *op. cit.*

un champ³⁹ dans la mesure où les actions dites « de développement » relèvent d'acteurs particuliers dans un contexte socio-économique en évolution. Ce champ serait un espace au sein duquel des acteurs aux enjeux communs identifient, malgré une place et des intérêts propres, un espace social délimité à protéger. Les acteurs concernés ne mettent pas ouvertement en avant ces processus. Au contraire, ils présentent leurs initiatives comme légitimes, nécessaires et consensuelles⁴⁰ gommant toute aspérité aux projets politiques qui en constituent le soubassement⁴¹. Ainsi, les clés de lectures nous permettant de détecter les motivations et modes d'action complexes ainsi que les logiques internes diverses des acteurs de l'APD, au cœur des arbitrages auxquels ils parviennent, ne sont pas immédiatement accessibles. Néanmoins, en les intégrant à notre analyse, nous pouvons avoir une meilleure compréhension de l'apparition des OMD comme nouveau cadre d'intervention de l'APD, la soudaine focalisation sur la pauvreté et l'engouement pour la microfinance issue de ce contexte.

b) La pauvreté selon les OMD : un objet consensuel au sein de l'APD

Nous l'avons vu, l'APD manie de nombreux concepts autour desquels les acteurs qui mettent en place des initiatives de développement, construisent le cadre idéologique de leur intervention. Dans la mesure où la lutte contre la pauvreté se trouve au cœur des OMD, avec l'extraordinaire objectif quantitatif de réduction de moitié du nombre de pauvres en quinze années, elle nous intéresse ici. Effectivement, bien que le microcrédit ne constitue pas à lui-seul un Objectif du Millénaire pour le Développement, c'est bien au moment où cette ligne politique de développement est à l'œuvre que l'outil microcrédit, issu du secteur de la microfinance, est largement propulsé sur le devant de la scène. Il est donc important, dans le cadre de notre recherche, de comprendre la vision de la pauvreté intégrée aux OMD.

³⁹ Pierre Bourdieu, Loïc J. D Wacquant, *Réponses : pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, 1992, p. 73-75.

⁴⁰ Lautier, « Le consensus sur les politiques sociales en Amérique latine, négation de la démocratie ? », *op. cit.*

⁴¹ James Ferguson, « The anti-politics machine : "development," depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho », Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.

Prénotation au sens que lui donne Durkheim⁴², la pauvreté, bien que présentée comme une réalité objective et relativement consensuelle par l'aide au développement, agit en réalité comme une catégorie pratique sans cesse reconstruite. A la suite d'Ireton⁴³, nous proposons d'« envisager les conceptions dominantes de la pauvreté [en tenant] compte d'une composante à forte efficacité dans [sa] construction sociale (les experts ayant alors le statut de co-acteurs de cette construction) ». Les définitions, théories, méthodes d'identification et de mesure de la pauvreté, en plus de leur pouvoir symbolique de polarisation des débats qu'elles provoquent, sont constitutives des politiques qui s'emploient à lutter contre. Ces politiques, largement promues par les institutions internationales qui ont d'importants moyens de pression sur les Etats contraints de les mettre en œuvre, ont une dimension performative dans les réalités auxquelles elles s'intègrent. En nous penchant ici sur le processus historique et politique de la construction de la conception dominante de la pauvreté dans les OMD, nous pouvons comprendre son rôle politique dans le choix de dispositifs particuliers par l'APD.

La question de la pauvreté est loin d'être un sujet structurant les cadres idéologiques de l'APD dès ses origines. Au contraire, celle-ci est envisagée comme un problème public pour les institutions internationales à partir des années 1990. Depuis la fin de la seconde Guerre Mondiale jusqu'à cette période, nous avons vu que trois objectifs, traités en opposition ou simultanément selon les paradigmes dominants de l'APD, ont encadré les objectifs de développement des organismes internationaux :

- la croissance économique
- la réduction des disparités socio-économiques
- la prise en charge des besoins fondamentaux

⁴² Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, op. cit.

⁴³ François Ireton, « Elements pour une approche constructionniste de la pauvreté », Demestrau B, Deboulet A & Ireton F (Dir): *Dynamiques de la pauvreté en Afrique du nord et Moyen-Orient*, Karthala, 2004, p. 39.

La pauvreté, est introduite par la BM qui la place au cœur des problèmes de développement dans son Rapport sur le Développement dans le Monde de 1990⁴⁴. Parallèlement, l'ONU consacre la décennie qui s'ouvre alors, à la lutte contre la pauvreté. Avec cette mise à l'agenda politique, les enjeux concernant le concept ne sont plus uniquement philosophiques mais deviennent pratiques. La volonté d'intervenir pour sa réduction engage nécessairement « la construction d'un appareil classificatoire et d'indicateurs fondés sur un choix de critères et de normes qualitatives et quantitatives déterminants des catégories séparées par des limites mesurables⁴⁵ ». Face aux « multiples dimensions de ce fait social global⁴⁶ », établir de tels choix n'est pas neutre et s'intègre fatalement dans un ordre de priorités idéologiques, politiques et économiques de celui qui les prescrit. Dans la mesure où il n'existe pas d'instance démocratique globale pour déterminer ces priorités, les institutions s'adonnant à une telle tâche, se confrontent dans une lutte symbolique pour imposer une vision dirigeant les prescriptions émises au sein de l'APD qui orientent directement les politiques de développement. Dans la dernière décennie du XXème siècle, cette lutte est essentiellement protagonisée par la BM et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Comprendre les débats suscités autour du concept de pauvreté, l'évolution de sa définition et des actions envisagées pour la réduire requiert d'un examen des propositions établies parallèlement sur le sujet par ces deux institutions.

Si pour chacun des deux organismes de coopération, la possibilité de la mesure de la pauvreté est cruciale, la BM se distingue du PNUD en déterminant pour cela la référence d'une base monétaire individuelle au travers du « seuil de pauvreté ». Il ne s'agit pas de limiter la question de la pauvreté à la disponibilité de revenu économique pour chaque individu mais d'attribuer une valeur monétaire à chaque carence reconnue comme facteur de pauvreté. Pour la BM, ces carences relèvent de « besoins

⁴⁴ *Rapport sur le développement dans le monde 1990 : la pauvreté*, Banque Mondiale, 1990.

⁴⁵ Blandine Destremau, « Les indicateurs de la pauvreté dans les approches de la Banque mondiale et du PNUD: une analyse critique », *Poulin, Richard et Salama, Pierre: L'insoutenable misère du monde. économie et sociologie de la pauvreté*, Hull, Québec, Vents d'Ouest, 1998, p. 66.

⁴⁶ Blandine Destremau, « Comment définir la pauvreté? », *Poulin, Richard et Salama, Pierre: L'insoutenable misère du monde. économie et sociologie de la pauvreté*, Hull, Québec, Vents d'Ouest, 1998, p. 33.

fondamentaux » divers dont la satisfaction peut être convertie en équivalent monétaire selon des taux de conversion spécifiques. Le seuil de pauvreté, établi à partir d'un calcul intégrant la valeur de la satisfaction de ces besoins, est ainsi fixé par la BM à 1 dollar, en parité de pouvoir d'achat, par individu et par jour, chiffre dont on peut admirer, face à l'impossibilité de consensus, la valeur esthétique⁴⁷. Malgré une reconnaissance de la complexité de la pauvreté qu'elle qualifie en 2000 de « multidimensionnelle ⁴⁸», la BM, en privilégiant l'indicateur du « seuil de pauvreté » pour les personnes, choisit d'évacuer les dimensions sociales (au sens collectif), territoriales et historiques du phénomène. Les politiques de lutte contre la pauvreté établies sur la base d'un tel indicateur privilégient nécessairement les dispositifs individuels. Entre les nombreux questionnements qu'un tel choix méthodologique suscite, nous pouvons remettre en cause la validité d'une focalisation des politiques sur les moins pauvres des pauvres, reconnue d'ailleurs comme une décision rationnelle par la BM⁴⁹. Celles-ci, préférant s'adresser à une population cible pauvre mais dont l'écart avec le seuil de pauvreté est réduit, permettraient un franchissement plus massif de ce même seuil, et par là même, serait plus propice à favoriser la réduction des chiffres de la pauvreté mondiale. En revanche, en s'attaquant aux plus pauvres, ceux dont les très faibles niveaux de revenu les éloignent du seuil de pauvreté, les politiques auraient davantage de chance de réduire cette pauvreté mais ne parviendraient pas à faire franchir ce seuil déterminé comme critique.

Le positionnement du PNUD en matière de pauvreté fait appel à d'autres critères que ceux des « besoins fondamentaux ». Les indicateurs soumis par cette institution sont très différents de celui du seuil de pauvreté que nous venons d'exposer. Influencé par les théories du prix Nobel de l'économie, Amartya Sen, le PNUD détermine la pauvreté en termes de capacités. Il reprend ainsi à son compte l'idée selon laquelle les individus

⁴⁷ Bruno Lautier, « Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté », *Tiers-Monde*, tome 43 no 169, 2002, pp. 137-169.

⁴⁸ *Rapport sur le Développement dans le Monde 2000-2001. Combattre la pauvreté*, Banque Mondiale, 2001: « Dans ce rapport, nous avons adopté la conception désormais traditionnelle de la pauvreté (...), à savoir un état comprenant non seulement le dénuement matériel (mesuré selon un critère approprié de revenu ou de consommation), mais également un niveau d'éducation ou de santé insuffisant ».

⁴⁹ Destremau, « Les indicateurs de la pauvreté dans les approches de la Banque mondiale et du PNUD: une analyse critique », *op. cit.*, p. 68.

possèdent un ensemble de capacités indissociables des groupes, régions et structures politiques au sein desquels ils évoluent. « Les capacités fondamentales – et leurs pénuries - sont donc bien inscrites dans des rapports sociaux (et politiques) spécifiques »⁵⁰. Le PNUD choisit ainsi de proposer des indicateurs à l'échelle des pays. Dans un premier temps, en 1990, avec l'Indice de Développement Humain (IDH), il propose de mesurer le rapport de développement humain d'un pays par rapport à une valeur maximale identifiée comme objectif à atteindre. Ayant subi diverses modifications au travers des années, cet indicateur composite cherche à prendre en compte la santé/longévité, le niveau d'éducation et le niveau de vie calculé à partir du PIB en termes réel (exprimé en dollars pondéré des parités de pouvoirs d'achat)⁵¹. C'est avec un autre indicateur, qui ne tient pas compte directement du niveau de revenu⁵², l'Indicateur de Pauvreté Humaine établi en 1997, que le PNUD intègre la pénurie de capacités des individus à la mesure de la pauvreté. Avec ce dernier indicateur, plus que d'offrir un instrument alternatif à celui du seuil de pauvreté qu'il reconnaît nécessaire par ailleurs, le PNUD prétend fournir « un ajout utile aux autres outils de mesure de la pauvreté⁵³ ». En effet, si l'approche en termes de capacité du PNUD révèle une prise en compte individuelle de la pauvreté dans un contexte social, elle cherche à manifester avant tout du caractère non prédominant du niveau de vie dans l'appréhension de la pauvreté, dans la mesure où des questions telles que l'absence de dignité ou encore la dégradation de l'environnement peuvent constituer des facteurs tout à fait primordiaux⁵⁴.

Observer ces définitions de la pauvreté et les instruments proposés par des organismes influents au sein de l'APD pour la mesurer nous invite à tourner notre attention vers leur usage et l'insertion des idéologies qui la sous-tendent dans les dispositifs de l'aide au développement.

⁵⁰ Destremau, « Les indicateurs de la pauvreté dans les approches de la Banque mondiale et du PNUD: une analyse critique », *op. cit.*

⁵¹ *Ibid.*, p. 76.

⁵² Celui-ci est intégré cependant au travers de la mesure de l'accès à l'alimentation et à la nutrition.

⁵³ PNUD 1997 dans: Destremau, « Les indicateurs de la pauvreté dans les approches de la Banque mondiale et du PNUD: une analyse critique », *op. cit.* p.82.

⁵⁴ *Rapport Mondial sur le Développement Humain*, Programme des Nations Unies pour le Développement, 1997.

Ainsi, les OMD, vaste programme aux ambitions fédératrices de lutte contre la pauvreté dans le monde, semblent consacrer la convergence entre la BM et PNUD dans leur appréhension de la pauvreté. En effet, tout en affirmant la nécessité de l'aide pour lutter contre la pauvreté, ils mettent en avant l'idée que son seul revenu économique ne suffit pas à caractériser un individu pauvre et qu'il est nécessaire de promouvoir l'accès à de nombreux capitaux tels que la santé et à l'éducation. Néanmoins, le thème de la croissance économique reste au cœur des OMD. Ainsi la vision de la pauvreté intégrée à ces OMD s'accompagne de la propagation de l'idée d'une pauvreté dont on retient deux caractéristiques principales.

La première concerne son champ de manifestation. En reconnaissant explicitement la multidimensionnalité de la pauvreté, ils rejoignent la BM. Néanmoins, la marge de manœuvre de l'interprétation d'un tel terme permet de reconnaître une pauvreté constituée de besoins fondamentaux non couverts mais aussi de capacités non développées intégrant ainsi les individus pauvres dans un cadre social et politique défavorable – caractéristique essentielle de la pauvreté défendue par le PNUD.

La seconde caractéristique de la pauvreté qui transparaît dans les OMD concerne son mode de prise en charge. Malgré les motifs dus au contexte favorisant leur condition, les personnes pauvres sont perçues comme les acteurs clé de la sortie de la pauvreté. Les OMD engagent clairement les organismes de l'APD à participer à la refonte d'un cadre structurel fort d'une gouvernance adéquate, assurant l'absence de discrimination dans d'accès aux ressources et aux services. La BM reconnaît l'importance d'un tel type de fait⁵⁵. Néanmoins, ceci ne constitue qu'une action de contexte pour la mise en œuvre d'autres mesures conférant aux individus la responsabilité de sortir de leur propre pauvreté. Comme le rappelle Destremau citant le PNUD⁵⁶, ceci est constitutif de la théorie des capacités : « les individus doivent accéder à la responsabilité et à la maîtrise de leur propre destinée ». En valorisant l'amélioration de l'éducation, les dispositifs d'emploi pour les femmes ou encore l'auto-entreprise agricole familiale dans le cadre de la lutte contre la faim, il s'agit bien

⁵⁵ *Rapport sur le Développement dans le Monde 2000-2001. Combattre la pauvreté, op. cit.*

⁵⁶ Destremau, « Les indicateurs de la pauvreté dans les approches de la Banque mondiale et du PNUD: une analyse critique », *op. cit.*, p. 86.

aussi de répondre à l'injonction de la BM de développer chez les pauvres « des forces productives devant être valorisés comme capital humain⁵⁷ ». La BM salue d'ailleurs les trois fronts auxquels s'attaquent les OMD : le développement des opportunités, l'insertion des pauvres via l'accès aux marchés et aux services publics et la sécurité matérielle⁵⁸. Finalement, l'objectif de réduction de la pauvreté se mesure selon les prescriptions de la BM, à partir d'un décompte individuel du franchissement du seuil de pauvreté. On observe bien une apparente fusion des visions de la BM et du PNUD puisque la résolution de la pauvreté s'intègre à l'idée d'une croissance *pro-pauvres*, autrement dit une croissance qui comprend l'augmentation du revenu moyen des pauvres, tout en tenant compte de la dimension sociale et politique des contextes auxquels elle s'intègre.

Au travers d'une telle logique, les OMD vident le concept de pauvreté de toute considération relative aux inégalités : en privilégiant le développement de divers capitaux (physiques, humains et environnementaux) qui serait facilité par l'intervention d'ONG et entreprises privés, il serait possible de lisser les conséquences sociales de la globalisation. Ceci contribue de façon décisive à la dépolitisation des questions sociales et la neutralité des configurations d'acteurs qui se retrouvent aux commandes des interventions sociales⁵⁹. L'idée de politiques redistributives volontaristes est ainsi « techniquement » évincée. Il s'agit pourtant d'un positionnement politique clair de lutte contre la pauvreté, par une orientation « moderniste technocratique⁶⁰ », purement économique au sein duquel les dispositifs de l'aide appréhendent la pauvreté comme une pathologie au traitement standardisé, qui exclut la solution de l'Etat providence, en faisant valoir une économie de marché assainie comme ordre à préserver, afin que les pauvres soient libérés de leur état grâce à leur engagement productif.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 85.

⁵⁸ *Rapport sur le Développement dans le Monde 2000-2001. Combattre la pauvreté, op. cit.*

⁵⁹ Destremau, « Les droits sociaux à l'épreuve des droits humains : les limites de la solidarité internationale », *op. cit.*

⁶⁰ Bruno Lautier, « Les malheureux sont les puissants de la terre », *Tiers-Monde*, 36 (142), 1995, pp. 383-409.

2) L'intégration de la microfinance aux outils de mise en œuvre des OMD : les pérégrinations d'une mission tronquée.

a) *Trois étapes de développement de la microfinance : du lien inexistant avec l'APD vers une attache progressive via l'unique microcrédit.*

La microfinance, au cœur de cette recherche est un secteur d'activité dont les formes d'existence à travers le monde sont aussi plurielles. Ce n'est pas au sein des dispositifs promus par APD, par lesquelles elle acquiert une notoriété publique et émerge comme véritable label, qu'elle naît comme pratique. Servet⁶¹ propose de caractériser matériellement les activités de microfinance comme celles réunissant les spécificités suivantes: «le faible montant des opérations, la proximité non seulement spatiale, mais aussi mentale et sociale entre l'organisation et sa population cible, et la pauvreté supposée des client(e)s ou l'exclusion qu'elles ou ils subissent». Cette définition permet de faire le lien entre ses formes primitives et ses manifestations contemporaines en mettant en valeur la continuité d'une forme de finance qui se caractérise essentiellement par le fait qu'elle vise un type de public. Néanmoins, comme le souligne d'ailleurs l'auteur de cette définition, l'intérêt pour la microfinance requiert d'une prise de connaissance de son histoire entraînée en premier lieu par des évolutions d'ordre politique. En effet, comme l'explique Servet, alors qu'on présente volontiers la microfinance comme une « technique financière », caractéristique du « large consensus qui en assure la promotion », « la finance [ne saurait être] socialement, politiquement et culturellement neutre⁶² ». La mutation en trois décennies du secteur qu'il propose⁶³, en 2006, permet d'illustrer ce propos.

La première, qui remonte à la période 1975-1985, est postérieure à la genèse de projets de structures formalisées de services financiers pour les non-clients des banques, observables à différentes époques selon les contextes. Cette genèse est représentée par des organismes financiers mutualistes d'épargne et de crédit comme alternatives aux usuriers, jusqu'alors uniques interlocuteurs financiers de ceux qui ne

⁶¹ Jean-Michel Servet, *Banquiers aux pieds nus: La microfinance*, Odile Jacob, 2006.

⁶² *Ibid.*, p. 17.

⁶³ *Ibid.*, p. 13-14.

pouvaient prétendre aux services des banques. On pouvait les observer dès la fin du XIX^{ème} siècle, en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord. La décennie 1975-1985, première période identifiée par Servet, correspond, en fait, à l'émergence des premières organisations modernes de microfinance (la Grameen Bank au Bangladesh, né d'un projet de recherche universitaire appuyé par le gouvernement ou encore Opportunity International, ONG chrétienne qui se lance dans l'octroi de prêt d'abord en Colombie) : alors de petite taille, celles-ci combinent un taux élevé de remboursement des prêts et une autonomie financière limitée. En effet, générant de faibles marges, elles disposent de ressources propres réduites. Au cours de la seconde décennie (1985-1995) de la microfinance, les institutions telles que BRI (Bank Rakyat Indonesia), issue d'une banque gouvernementale, en Indonésie ou Bancosol, ONG créée par le secteur entrepreneurial, en Bolivie, qui s'intègrent progressivement avec succès à l'économie de marché et deviennent des leaders nationaux de l'offre des services financiers aux classes populaires, sont fondées. Elles apparaissent dans un contexte de financiarisation croissante de l'économie qui se manifeste par quatre phénomènes se déroulant presque simultanément⁶⁴ : la monétarisation des dépenses ; l'intermédiation croissante des paiements, de l'épargne et des prêts ; l'évolution des modalités de protection sociale et contre les risques ; l'essor d'une économie de placements et de spéculations. Ces nouvelles institutions microfinancières permettent d'absorber une partie de la bancarisation croissante des individus, provoquée par ce nouvel « ensemble de contraintes ⁶⁵ », touchant une partie de la population qui, jusqu'alors, maintenait ses pratiques financières en dehors des circuits formels. En effet, elles combinent un modèle de crédit, cœur de leur activité, permettant de générer davantage de marges et une capacité institutionnelle d'intégration d'une clientèle nombreuse.

La troisième décennie (1995-2005) est marquée par l'entrée organisée de la microfinance sur la scène publique grâce au concours coordonné d'organismes de l'aide au développement et du champ médiatique. Présentées par ces acteurs comme

⁶⁴ *Ibid.*, p. 40.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 38-39.

rentables, les grandes IMF créées au cours de la période précédente deviennent les ambassadrices d'un secteur de plus en plus visible sur la scène publique et catalysent les espérances d'une autonomie financière alors érigée en objectif primordial. Ainsi, si la microfinance a toujours intégré une gamme étendue de services depuis l'épargne, en passant par le crédit et l'assurance, c'est le microcrédit qui retient l'attention pour s'imposer comme le représentant unique de ce secteur complexe et composite.

b) Le microcrédit, potentielle égérie de la lutte contre la pauvreté

Ainsi, le développement du secteur dans la troisième période que nous venons de décrire lui confère, sur l'espace public, une image relativement homogène – image co-construite par l'aide internationale et le champ médiatique au début des années 2000. Alors que, tel que le souligne Bédécarrats⁶⁶, il serait plus juste de parler « des microfinances », c'est bien une microfinance porteuse d'un certain type de représentations qui est promue au sein de l'aide au développement, et suscite de fortes espérances. Elle est à ce titre portée par un produit unique, le microcrédit, comme seul instrument digne d'intérêt du secteur.

La microfinance a ainsi connu le sort particulier d'être présentée comme un instrument homogène au service du développement. Sa mise à l'agenda politique de la coopération internationale est ainsi présentée comme naturelle et nécessaire. La microfinance est consécutivement honorée par l'assemblée générale des Nations Unies qui consacre 2005 comme Année Internationale du Microcrédit et par le prix Nobel de la paix qui est remis en 2006 à Muhammad Yunus et à la Grameen Bank, qu'il a fondée, pour leurs travaux pionniers en la matière.

Ainsi, la résolution A/58/488 des Nations Unies⁶⁷ invite « les États membres, les organismes concernés du système des Nations Unies, les organisations non gouvernementales, le secteur privé et la société civile à collaborer à la préparation et à l'organisation de cette Année Internationale, afin de faire prendre conscience au public de l'existence et des enjeux du microcrédit et de la microfinance ».

⁶⁶ Bédécarrats, « La microfinance entre utilité sociale et performances financières. Le rôle des normes dans la gouvernance d'un secteur mondialisé », *op. cit.*, p. 26.

⁶⁷ General Assembly United Nations, « Implementation of the first United Nations Decade for the Eradication of Poverty (1997-2006) », déc. 2003.

Alors que les OMD affichent des objectifs de réduction de la pauvreté tout en privilégiant les dispositifs permettant une intégration des personnes aidées à l'économie de marché, le microcrédit est représenté sur la scène médiatique par des pauvres devenus micro-entrepreneurs grâce à l'intervention de grandes institutions, telles que la Grameen Bank et Bancosol, qui exhibent l'autonomie financière de leur activité. Converti en objet médiatique, le microcrédit est devenu une aubaine pour l'APD qui, à l'heure des OMD, est soumise à de nombreuses contraintes de résultats⁶⁸. La mesure du nombre d'emprunteurs satisfait la nécessité des objectifs chiffrés pour prouver le succès du dispositif. Dans l'objectif de répondre aux échéances de court et moyen termes des OMD, les organismes de l'aide peuvent ainsi, au travers des canaux des nombreux canaux de microfinance déjà identifiés, donner un même type d'appui ponctuel à des projets sur différents continents et différentes régions pour stimuler l'offre de microcrédits afin d'encourager le développement de ces petits entrepreneurs.

La microfinance, telle qu'on la représente, apparaît comme un secteur tout à fait propice à porter les préceptes de ce nouveau paradigme des OMD. Il pourrait être le véhicule d'une aide rationalisée et efficace offrant un public cible qu'on individualise et dont on peut suivre le passage de la pauvreté à la non-pauvreté grâce au microcrédit. L'accès à ce dernier pour la population à aider porte l'espérance d'agir sur différents pans socio-économiques d'une pauvreté, certes toujours conditionnée par la croissance économique, mais que l'on considère désormais comme multidimensionnelle.

c) De la théorie à la pratique : organisation de la popularité du microcrédit

S'il est certain que l'on peut considérer a posteriori que les idéologies à l'œuvre au sein de l'APD ont constitué un contexte opportun au développement de la microfinance,

⁶⁸ Jean-Michel Severino, Olivier Charnoz, « Les "mutations impromptues" », *Afrique contemporaine*, 213 (1), 2005, pp. 13.

celui-ci a néanmoins été l'objet d'un effort de mise en valeur sur la scène publique⁶⁹ qu'il est important de rappeler.

C'est au sein des Sommets du Microcrédit, organisés tous les cinq ans, que s'orchestre la médiatisation et valorisation de la microfinance, alors restreinte dans l'imaginaire collectif dominant, au microcrédit. En 1997, l'ONG américaine RESULTS prend l'initiative, autour d'un cercle restreint de représentants d'institutions de microfinance peu représentatif de sa diversité à l'échelle mondiale, de mettre en place la Campagne du Sommet du Microcrédit (CSM). Il s'agit pour l'ONG de promouvoir, à l'échelle internationale, une certaine vision du microcrédit qu'elle parvient à imposer dans les années 1990, à l'échelle nationale. A l'origine, RESULTS n'a pas de lien direct avec la microfinance. Consacrant son action à la lutte contre la faim et la pauvreté, elle se rapproche, dans les années 1980, de la Grameen Bank. Séduits par le dispositif de microcrédit de cette organisation qu'ils considèrent novateurs et au potentiel impact important auprès des pauvres, ses dirigeants décident de mettre au service de la cause du microcrédit, la structure de campagne et la pratique efficace du lobbying de l'ONG pour convaincre l'administration américaine et ses services de coopération de s'engager sur le sujet. A ce titre, RESULTS remporte, à l'intérieur des Etats-Unis, un certain succès. Ne disposant pas encore de l'aval d'institutions internationales publiques, elle se lance, avec la CSM, à la conquête des acteurs influents sur le champ du développement en reproduisant le décorum et déroulement des conférences des grandes organisations internationales tout en mobilisant l'appui de personnalités et politiques populaires. Ces sommets acquièrent une visibilité telle qu'ils s'imposent comme incontournables pour les acteurs de la microfinance et obtiennent a posteriori une certaine légitimité.

Comme l'explique Guérin⁷⁰, ils jouent le rôle de « marché où se confrontent offreurs (bailleurs de fonds) et demandeurs (organisations de microfinance) ». S'ils imposent un

⁶⁹ Processus que décrit, en détail, dans sa thèse, Bédécarrats: Bédécarrats, « La microfinance entre utilité sociale et performances financières. Le rôle des normes dans la gouvernance d'un secteur mondialisé », *op. cit.*

⁷⁰ Isabelle Guérin, « Les sommets mondiaux du microcrédit : où en est-on cinq ans après ? », *Tiers-Monde*, 43 (172), 2002, p. 189.

cadre, certes peu démocratique, de reconnaissance mutuelle des acteurs de la microfinance à l'échelle mondiale, ils ouvrent également un espace de réflexion et de suivi du secteur au sujet duquel les critiques émises ont certainement dépassé les espérances de ses fondateurs.

Guérin relève deux grands changements au sein du secteur, qui s'est donné à voir, à New-York en 2002, lors du second Sommet :

- Les organismes de microfinance ont largement renforcé leur capacité institutionnelle et apparaissent comme fortement professionnalisés.
- Loin des *bonnes pratiques* simplistes et dénuées de mise en contexte servies précédemment, les supports des échanges diffusés montrent une microfinance complexe et diversifiée.

Malgré son autoproclamation comme représentante de la microfinance, la CSM s'apparente davantage à un « groupe d'intérêt⁷¹ » déconnecté de la base dont elle prétend porter la voix. En donnant un espace aux représentants du secteur, elle ouvre finalement la boîte de Pandore des voix dissonantes qui battent en brèche un discours sur la microfinance jusqu'alors monopolistique, farouchement gardé par un discours unique et une représentation stylisée : « pensée magique⁷² » de la sortie de la pauvreté par le microcrédit, forte mobilisation de personnalités publiques, présentations de *success stories* stéréotypées d'emprunteurs pauvres frappant les imaginaires, réunions internationales aux allures de grande messe. Entre 1997 et 2002, de nouveaux réseaux de microfinance, parfois ouvertement à contre-courant de la CSM, comme c'est le cas du Forum Latino-américain et des Caraïbes de Finances Rurales (Forolac-FR), se sont consolidés. Les approches standardisées souffrent de critiques fortes : les objectifs numériques de microcrédit sont publiquement mis à mal par des acteurs qui expriment la nécessité de se focaliser sur la demande⁷³. Mohammad Yunus n'incarne plus seul l'image du secteur. A l'encontre des préceptes

⁷¹ Bédécarrats, « La microfinance entre utilité sociale et performances financières. Le rôle des normes dans la gouvernance d'un secteur mondialisé », *op. cit.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ A ce titre, Guérin (2002) cite le texte préparé par Anton Simanovitz lors du second Sommet de 2002.

originaux sur lesquels repose l'image de la microfinance, on met par exemple en avant le modèle indien d'alliance entre banques et groupes communautaires soutenue par une politique publique très interventionniste.

L'ouverture de ces brèches n'entame pourtant pas le discours de la CSM qui avait formulé dès ses débuts l'objectif d'atteindre les 100 millions d'emprunteurs grâce au microcrédit en 2005. En 2002, alors que le microcrédit n'est pas retenu directement comme instrument de lutte contre la pauvreté par les OMD, on surenchérit les objectifs de réduction de la pauvreté de ces derniers, en annonçant, sur la base des résultats des expériences très spécifiques de la Grameen Bank et la BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee) au Bangladesh, une possible diminution de celle-ci, grâce au microcrédit, de 70% en 2015. En 2005, l'objectif des 100 millions d'emprunteurs est rehaussé à 175 millions en 2015 permettant ainsi, un alignement total avec le calendrier des OMD et la prise en charge implicite du premier pilier par le secteur. Malgré les voix dissidentes, un message politique unique, sous couvert de neutralité technique, est envoyé au nom du secteur par les leaders du Sommet : l'allégeance aux objectifs chiffrés des OMD et à l'idée dominante selon laquelle l'autonomie financière est la clé de voûte du bien-être et du développement sans que l'intervention des Etats soit requise, est totale.

Ce succès du microcrédit comme outil symbole de l'aide au développement nous révèle à quel point les facteurs d'ordre idéologique et des représentations symboliques de certaines institutions, notamment en ce qui concerne la production de savoirs, dessinent les frontières des politiques de l'aide.

d) Les OMD face à la pratique du microcrédit : la déception des promesses non remplies

Si le secteur apparaît, aux yeux du public, uni derrière cet objectif focalisé sur le décompte des pauvres et non sur la manière de s'adresser aux populations visées, le débat est posé. Certes en dehors des sentiers battus par les Sommets du Microcrédit, l'hagiographie du microcrédit est battue en brèche par les spécialistes et les praticiens et peu à peu émerge un secteur très clivé qui évolue nettement à contre-courant de ce qui a été programmé. Nombreux sont les acteurs de la microfinance qui ne se reconnaissent pas dans le référentiel du secteur diffusé auprès du grand public. Ainsi,

la vision selon laquelle il serait possible d'allier aisément rentabilité financière et capacité à se mettre à disposition des plus pauvres est particulièrement contestée par ces acteurs. Ils montrent au contraire, au travers d'études ou d'exposition de cas pratiques, que parvenir à offrir des services financiers aux plus pauvres exigent la mise en œuvre de mesures complémentaires aux services, exigeant généralement des adaptations selon les contextes et des dépenses supplémentaires – pratiques allant à l'encontre de l'idée de rentabilité et d'efficacité du microcrédit⁷⁴. Les expériences de terrain, les pratiques à la marge des recommandations dominantes et les analyses de l'incidence des actions de microfinance révèlent une réalité qui écorne fortement l'image de la microfinance telle qu'elle a été originellement dépeinte.

Ce que nous souhaitons souligner ici, c'est que si au sein du secteur, de nombreux acteurs se sont, depuis longtemps, attelés à diffuser cette réalité à l'encontre du discours dominant à l'endroit du microcrédit et donc, en marge des projecteurs, peu à peu leurs réflexions ont intégré le discours dominants sur le microcrédit. En effet, après quelques années, les résultats concrets obtenus obligent à constater l'absence de correspondance entre la théorie d'un microcrédit, égarée de la lutte contre la pauvreté et la réalité sur le terrain. En quête d'explications, les anciens défenseurs de cette idée théorique du microcrédit, plusieurs bailleurs de fonds notamment⁷⁵, réintègrent, au moins en partie, les constats et analyses de ces voix dissonantes, préparant le terrain de cette manière à la formulation de nouveaux objectifs pour le microcrédit ou à étendre l'intérêt pour la microfinance au delà du seul microcrédit au sein de l'APD.

A partir d'une expérience propre et de la littérature existante⁷⁶, nous pouvons illustrer la mise à mal de plusieurs piliers de l'image précédemment diffusée sur le microcrédit et la prise en compte d'au moins une partie de ces critiques par ceux qui semblaient

⁷⁴ Le discours de la directrice d'AMUCSS sur le sujet est particulièrement abouti. Voir: Isabel Cruz Hernández, « Improving access to financial services in rural areas of Mexico – AMUCSS », Microinsurance Facility Conference, Rio de Janeiro, Brésil, 2011.

⁷⁵ Tels que le PNUD, la FAO, la BID mais aussi dans une certaine mesure le CGAP, la BM.

⁷⁶ Entre autres: Milford Bateman, *Why Doesn't Microfinance Work?: The Destructive Rise of Local Neoliberalism*, Zed Books, juin 2010 ; Thomas W. Dichter, Malcolm Harper, *What's wrong with microfinance?*, Practical Action Publishing, août 2007 ; Jude L. Fernando, *Microfinance: Perils and Prospects*, Routledge, nov. 2004 ; Servet, *Banquiers aux pieds nus*, op. cit.

les ignorer au départ. A ce titre, les travaux socioéconomiques de l'équipe de recherche collaborant au projet, comparatif, sur trois continents, *Rural Microfinance and Employment* (RUME⁷⁷), permet de redonner un rôle déterminant aux contextes économiques, culturels et sociaux au sein desquels il est fait usage des produits microfinanciers pour comprendre les fonctions et portées de ces produits.

Le microcrédit, moteur de l'investissement : cette idée centrale selon laquelle l'obtention d'un microcrédit tourne naturellement le client vers un investissement révèle une grande naïveté au sujet des dynamiques économiques et des pratiques financières réelles des populations aux revenus limités. L'emprunteur ne peut être dissocié de son foyer et des dépenses diverses auxquelles celui-ci est contraint. Dans un contexte de flux de trésorerie très tendus, le prêt obtenu est assimilé aux autres revenus du foyer (vente d'artisanat ou de production agricole, subvention publique, remise) et, en fonction d'un calendrier irrégulier de gains et déboursements, on utilise l'argent « à portée de main », prêt compris, pour ne pas mettre en péril ce mouvement économique permanent, d'une grande fragilité mais sur lequel repose la survie du foyer⁷⁸. Dans les configurations où le foyer a des sources de revenus suffisamment régulières ou directement liées à une activité productive rentable, le microcrédit, souvent de manière indirecte, peut dynamiser ou favoriser la création d'une activité mais ce phénomène est loin d'être automatique. Dans la situation décrite, le prêt permet de rendre plus flexible des flux de trésorerie trop limitants; ce qui peut avoir une incidence positive sur l'alimentation de la famille ou le maintien de la scolarisation des enfants. Il s'agit néanmoins d'une réalité délicate où l'institution qui octroie le prêt doit faire preuve d'une grande responsabilité pour protéger ses clients du risque de surendettement tout en faisant preuve de souplesse quant à l'usage du prêt. Sous le paradigme dominant selon lequel le microcrédit doit servir l'investissement, des résultats si humbles ne peuvent satisfaire les attentes quant à la microfinance.

⁷⁷ Voir travaux: <http://www.rume-rural-microfinance.org>

⁷⁸ Ceci est l'objet de mes observations lors d'études de terrain réalisées auprès des clients des *Microbancos* dans les zones rurales au Mexique ; elles rejoignent celles des études centrées sur les pratiques financières des familles.

Plus grave, l'irréalité de l'hypothèse énoncée, peut mener à émettre des recommandations creusant finalement la pauvreté des clients.

Un microcrédit pour devenir micro-entrepreneur : c'est certainement le postulat qui oppose le plus radicalement le public informé par les médias des personnes ayant fait une incursion, même rapide, dans le milieu professionnel de la microfinance. Les bailleurs de longue date de la microfinance⁷⁹ ne conditionnent d'ailleurs pas leur aide à l'accomplissement de ce postulat qu'ils savent incongru. Il existe certes de nombreuses IMF qui travaillent exclusivement avec des petits entrepreneurs. Néanmoins, il s'agit d'organisations pour des corporations ou d'une focalisation sur une niche de marché sélectionnée a priori – autrement dit, la microfinance n'a pas rendu les clients de ces IMF, entrepreneurs. Lorsque l'on demande aux clients des IMF les aspirations qu'ils ont pour leurs enfants, leurs souhaits sont antagoniques à l'idée d'auto-entreprise. Affrontant au quotidien les risques de perdre la récolte, ceux de la concurrence ou l'instabilité de leurs moyens de subsistance, ils voient l'auto-entreprise comme un pis aller qu'ils n'ont pas choisi. Ils expriment leur désir de voir leurs enfants obtenir une qualification professionnelle leur permettant d'être ouvrier en entreprise ou employé, statut auquel ils n'ont jamais eux-mêmes pu accéder. Du point de vue des politiques de l'APD, le rêve de la micro-entreprise est le prolongement du rêve de la sortie de pauvreté grâce à l'intégration au marché. Il permet d'individualiser la prise en charge de cette pauvreté et d'évacuer les considérations relatives aux problèmes structurels empêchant le développement économique.

Faire des femmes des personnes responsables et autonomes grâce au microcrédit : Le postulat séduisant selon lequel la microfinance est un dispositif agissant en faveur de l'inégalité existante entre les sexes résiste mal à l'épreuve de la réalité. Arguer que la moitié de leurs clients est de sexe féminin, comme le font de nombreuses IMF en espérant démontrer leur rôle positif en matière de « genre », n'est pas suffisant⁸⁰. En pratique, les habitants de la zone d'une IMF sont rapidement au fait du

⁷⁹ Au Mexique, c'est par exemple le cas de la Fondation Ford et de la Fondation Allemande de Caisse d'Épargne.

⁸⁰ Linda Mayoux, « Beyond Naivety: Women, Gender Inequality and Participatory Development », *Development and Change*, 26 (2), 1995, pp. 235–258.

fonctionnement de l'institution. S'ils perçoivent que celle-ci prête avec plus de facilité aux femmes qu'aux hommes, il est courant que ce soit la conjointe qui aille solliciter un crédit pour son compagnon. L'homme continue d'avoir l'ascendant sur la gestion de l'économie de la famille. Comme l'indique Guérin⁸¹, l'inégalité entre les sexes est un problème structurel que la microfinance ne peut combattre naturellement. Les IMF qui présentent des résultats convaincants en faveur de la responsabilité et l'autonomie de leurs clientes, mettent en place des méthodologies de travail adaptées⁸² : suivi très individualisé, activités annexes centrées sur le développement de capacités ou de l'auto-estime. Il va sans dire que de tels dispositifs sont coûteux en temps et en ressources humaines.

Microcrédit et réduction de la pauvreté : s'il est impossible d'établir à grande échelle un lien direct entre sortie de pauvreté et microfinance, la découverte de surendettements massifs de clients de diverses IMF, force à reconnaître un lien entre microfinance et appauvrissement dans certains contextes⁸³. Les représentants de l'APD prennent conscience avec surprise et inquiétude que l'ancrage social supposé de la microfinance ne l'épargne pas de ce phénomène courant dans la banque traditionnelle. L'idée selon laquelle, pour les plus pauvres, le crédit représente un risque additionnel à tous ceux qu'ils affrontent dans leur vie de tous les jours et que ceux-ci seraient nettement plus attirés par des produits d'épargne et d'assurance a fait du chemin et rassemble chaque jour plus d'acteurs même s'il reste marginal. Ainsi, selon des publications de référence⁸⁴, alors que le crédit apparaîtrait plus viable et opportun dans des contextes de pauvreté moindre, des publications sur les divers rôles de l'épargne informelle présenterait l'avantage de cumuler différentes fonctions cruciales pour les populations à bas revenu (sécurité, accès rapide à la liquidité en cas

⁸¹ Guérin, « Les sommets mondiaux du microcrédit », *op. cit.*, p. 874.

⁸² Bert D'Espallier, Isabelle Guérin, Roy Mersland, « Women and Repayment in Microfinance : A Global Analysis », *World Development*, 39 (5), mai 2011, pp. 758-772.

⁸³ Isabelle Guérin, Solène Morvant-Roux, Magdalena Villareal, *Microfinance, Debt and Over-Indebtedness. Juggling with Money*, 2013, Routledge, s. d.

⁸⁴ Voir notamment: Isabelle Guérin, Solène Morvant-Roux, Jean-Michel Servet, « Understanding the diversity and complexity of demand for microfinance services: lessons from informal finance », *Handbook of Microfinance*, Armendariz B. & Labie M., London/Singapore, World Scientific Publishing, 2011, pp. p.101-122.

d'urgence mais aussi autocontrôle face à la tentation de dépenser). Les conclusions des experts reconnus du secteur, auteurs de ces publications, ne sont pris en compte qu'à la marge.

La nécessaire financiarisation de la microfinance : dans la mesure où la microfinance est considérée comme une activité viable qui s'intégrerait parfaitement au marché, on estime bénéfique que les IMF aient accès aux marchés financiers afin d'attirer les capitaux privés. Le Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) s'est lui-même réjoui de la réduction de la démarcation entre microfinance et secteur financier traditionnel⁸⁵. Or les dérives de cette pratique mise à l'épreuve de la réalité sont importantes. Nombreuses sont les IMF qui ont suivi cette recommandation sans que soit prise en compte leur nécessité réelle de capitaux. Obligées de modifier leurs pratiques pour répondre à des besoins de rentabilité forte et faire face à la concurrence, elles ont d'abord privilégié les prêts à une population plus concentrée, donc moins marginale allant jusqu'à adopter des pratiques prédatrices en octroyant de nombreux crédits à la consommation à des individus déjà endettés ne pouvant y faire face. Dans ces contextes, ce phénomène a dévoilé des clients surendettés entraînés dans une boucle de dettes destinées à payer d'autres dettes. Entre leurs nombreux prêteurs, étaient à nouveau présent les usuriers qu'on cherchait pourtant à éliminer au moyen de la microfinance (Guérin)⁸⁶. En Bolivie en 1999⁸⁷, au Bangladesh en 2009⁸⁸ et dans d'autres pays, de nombreuses IMF ont été acculées à la faillite parce qu'obligées de prêter plus qu'elles n'en n'avaient besoin. Au Nicaragua, au Maroc, au Bangladesh, des IMF dont on saluait jusqu'alors l'excellente santé financière, voient leur part de crédit à risque augmenter de manière exponentielle et se sont confrontés

⁸⁵ Elisabeth Littlefield, Richard Rosenberg, « La Microfinance et les pauvres, la démarcation entre microfinancement et secteur financier formel s'estompe », *Finance & Development, CGAP*, 41(2), Juin 2004, pp. P.38-40.

⁸⁶ Guérin, « Les sommets mondiaux du microcrédit », *op. cit.*, p. 876.

⁸⁷ Voir notamment : Elisabeth Rhyne, *Crisis in Bolivian Microfinance.*, Washington (DC), InterAction, 2001.

⁸⁸ Voir notamment : Greg Chen, Stephen Rasmussen, Xavier Reille, « Croissance et vulnérabilités en microfinance », *Note Focus, CGAP*, n 61, février 2010.

à partir de 2008 à une forte crise d'impayés⁸⁹. Le scénario « retour de bâton »⁹⁰ judicieusement envisagé par le même CGAP était à l'œuvre.

Ces exemples montrent clairement l'irréalité de certains présupposés érigés en vérité sans qu'ils ne tiennent compte des réflexions et évaluations pourtant nombreuses menés sur les différents points abordés, mais ne dévalorisent pas totalement pour autant une microfinance qui aurait des effets positifs sur le bien-être des foyers et d'autres incidences au niveau micro. Loin de l'idée que la microfinance permettrait d'abolir la misère, plusieurs voix s'élèvent pour défendre une offre de services financiers intégraux et complémentaires⁹¹ dans l'objectif de rendre l'économie instable de foyers, aux revenus incertains, plus sûre.

Malgré cette distance qu'ils ont avec le discours médiatique, les professionnels en font fréquemment usage. C'est particulièrement le cas dans des interactions avec des non-spécialistes, dans lesquelles se joue l'image même de la microfinance, autour de laquelle s'est érigée la « formidable machine de promotion⁹² » des investisseurs publics et privés. Nombreux sont les acteurs engagés dans la microfinance de terrain qui, par leur recherche de légitimité sur la scène publique, clé de leur accès aux fonds nécessaires à leur action, se retrouvent attrapés dans une mission qu'ils ne se sont jamais donnée et à laquelle ils doivent néanmoins faire croire. La crise des surendettements massifs et l'absence de résultats de l'outil « microcrédit » en termes de réduction de la pauvreté, jettent le discrédit sur la microfinance dans son ensemble. Le risque encouru par le secteur est grand puisque le désengagement des bailleurs déçus, qui ont pourtant poussé les institutions à formuler des promesses peu prudentes dans des délais irréalistes⁹³, menace la survie de ses activités.

Des critiques décrites précédemment, celles qui ont été le plus réappropriées ou considérées avec sérieux par ceux qui avaient une confiance quasiment aveugle dans

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Brigit Helms, Elizabeth Littlefield, David Porteous, « Des services financiers inclusifs à l'horizon 2015: quatre scénarios pour l'avenir de la microfinance », *FocusNote*, CGAP, 39, oct. 2006.

⁹¹ Guérin, Morvant-Roux, Servet, « Understanding the diversity and complexity of demand for microfinance services: lessons from informal finance », *op. cit.*

⁹² Marc Roesch, « Année de la microfinance : l'overdose ou changer de concept », *Dialogue*, 35, 2005, pp. 53-57.

⁹³ Guérin, « Les sommets mondiaux du microcrédit », *op. cit.*, p. 877.

Le microcrédit concerne principalement deux aspects : l'absence de diminution de la pauvreté chez les pauvres emprunteurs et le faux angélisme des institutions de microfinance. Après plus de 10 ans de soutien aux projets de microcrédit, ces deux points sont certainement des plus frappants.

L'Inde, par l'importance numérique du phénomène microcrédit en son sein, a toujours retenu particulièrement l'attention des intéressés du sujet. Comme l'explique Roesch⁹⁴, le constat que les 24 millions de femmes ayant eu accès au microcrédit ont obtenu des prêts moyens de 2000 roupies (environ 40 euros) oblige au réalisme. Un tel montant ne saurait faire sortir un individu ou un foyer de la pauvreté. Pire encore, il est peu probable qu'il parvienne à soutenir un projet d'investissement économique. Même si des études à grande échelle permettant de mesurer une sortie de la pauvreté chez les emprunteurs du microcrédit n'existent pas, le constat précédent mais aussi des évaluations randomisées réalisées à l'échelle d'institutions, à la fois contestées et ne montrant pas d'impact direct du crédit sur la pauvreté⁹⁵, finissent par convaincre de l'irréalisme ceux qui défendaient, dans un premier temps, cette croyance. L'idée que l'activité de microcrédit soutient avant tout, en termes de volume d'individus touchés, des crédits à la consommation se banalise chez de nombreux bailleurs de fonds. A ce titre, le CGAP diffuse à l'intention du secteur des rapports expliquant ce phénomène⁹⁶, invitant de cette manière (souvent sans que cela soit explicite), à la prudence quant à l'idée diffusée antérieurement sur microcrédit et pauvreté.

En ce qui concerne l'idée d'une inoffensivité a priori des IMF, elle est de plus en plus battue en brèche et ce sont les bailleurs eux-mêmes qui tirent la sonnette d'alarme. Ainsi, une note du CGAP⁹⁷ qui analyse les motifs des crises d'impayés dans quatre marchés de la microfinance, révèle que c'est moins la récession économique mondiale

⁹⁴ Roesch, « Année de la microfinance : l'overdose ou changer de concept », *op. cit.*

⁹⁵ Jonathan Bauchet et al., « Derniers résultats des études randomisées en microfinance », *Accès aux financements, FORUM, Rapports CGAP et Partenaires*, 2, 2011.

⁹⁶ Par exemple: Robert Peck Christen, « Commercialization and Mission Drift The Transformation of Microfinance in Latin America », Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), 2000 ; Chen, Rasmussen, Reille, « Croissance et vulnérabilités en microfinance », *op. cit.* ; Littlefield, Rosenberg, « La Microfinance et les pauvres, la démarcation entre microfinancement et secteur financier formel s'estompe », *op. cit.*

⁹⁷ Chen, Rasmussen, Reille, « Croissance et vulnérabilités en microfinance », *op. cit.*

que des facteurs directement imputables au secteur microfinancier qui sont en cause. Elle pointe trois raisons majeures à ces difficultés structurelles: la concentration de la concurrence et l'endettement croisé ; l'insuffisance des systèmes et des contrôles dans les IMF, le relâchement de la discipline de crédit des IMF.

Ces signes ternissant l'image du microcrédit ne sauraient annoncer son obsolescence. En effet, celui-ci est mis en œuvre avant tout dans la sphère commerciale par des acteurs du marché saisissant la niche constituée par les populations d'une couche socio-économique inférieure de plus en plus attirées par le crédit à la consommation. La réalité de ce secteur, aux antipodes des mythes du microcrédit, est suffisamment stabilisée et fonctionnelle pour ses prestataires pour qu'il continue de se développer selon une logique propre. Comme le rappelle Bédécarrats en 2011, "tous les engagements cumulés des bailleurs de fonds représentent moins de 5% du portefeuille des IMF⁹⁸".

Ce que marquent ces critiques, c'est le début d'un renouvellement du discours chez les acteurs de l'APD qui pariaient sur le microcrédit pour atteindre les OMD. Autrement dit, le microcrédit n'est pas obsolète mais il ne peut plus incarner le discours de lutte contre la pauvreté⁹⁹. L'incapacité démontrée du microcrédit à faire sortir les pauvres de leur condition grâce à l'initiative économique individuelle met à mal la doctrine de l'autonomie, la responsabilité et la prise de risque favorisant l'essor d'un entrepreneuriat réussi. Ceci laisse à nouveau un vide à la recherche d'alternative (dessein implicite des OMD) au modèle de société établi autour d'un salariat statutaire et générateur de protection sociale. Cet étiolement est déterminant et le remplacement par un nouveau paradigme est nécessaire au maintien de l'idée d'OMD et à la légitimité de ceux qui les portent. Dans la mesure où les OMD restent d'actualité jusqu'en 2015, la recherche d'autres dispositifs sur le champ des services financiers, continuant de justifier leur possible réalisation, apparaît importante pour attester de la cohérence de l'action chez les acteurs de l'APD.

⁹⁸ Bédécarrats, « La microfinance entre utilité sociale et performances financières. Le rôle des normes dans la gouvernance d'un secteur mondialisé », *op. cit.*, p. 51.

⁹⁹ A ce titre, le microcrédit continue d'être un outil promu par l'APD pour d'autres raisons (Voir p.80).

B. L'introduction de la micro-assurance ou le second souffle de la microfinance comme secteur « à aider »

1) Une préoccupation croissante pour les risques au sein de l'APD: un nouvel usage du concept de vulnérabilité

Sur le champ politique comme médiatique, les préoccupations économiques et financières mais aussi climatiques ont rejoint les questions de sécurité au cœur des enjeux mondiaux et collectifs, questions qui ne se concevaient très majoritairement, jusqu'aux années 1990, qu'au travers du spectre de stratégies de défense et d'infrastructures militaires. L'idée selon laquelle l'intégration économique et financière accrue des pays et l'interdépendance à l'égard de l'évolution du climat sont des phénomènes qui prennent place dans un monde de plus en plus incertain, est extrêmement prégnante. Ainsi, la FAO (Food and Agriculture Organization) pointe une alarmante augmentation de la fréquence et la sévérité des désastres naturels et présente les chiffres suivants¹⁰⁰ : dans la période 2000-2005, chaque année, 240 millions de personnes ont été affectées par un désastre naturel engendrant une perte de 80 millions de vies et 80 milliards de dollars. Constatant les crises économiques et financières à répétition en Amérique Latine, les chocs climatiques conséquents en Afrique subsaharienne¹⁰¹, puis aujourd'hui, une crise financière mondiale, une flambée des prix des produits alimentaires dans de nombreux pays, la prévision d'événements climatiques de plus en plus extrêmes¹⁰², plusieurs institutions invitent à avoir une approche en termes de risques, des phénomènes ambiants. C'est le cas notamment de la Banque Mondiale qui suggère, à ce titre, la mise en place d'actions destinées aux pays en développement, plus particulièrement exposés car souffrant d'une insuffisance de capacités, d'infrastructures et de dispositifs de sécurité pour y faire face¹⁰³.

C'est d'ailleurs en soulignant cette plus grande exposition aux risques des pays en développement que des analystes de la pauvreté commencent à envisager ce

¹⁰⁰ Stephan Baas et al., *Disaster risk management systems analysis - a guide book.*, ROME, Environment, Climate Change and bioenergy division, FAO, janv. 2008.

¹⁰¹ Valerie Kozel, Pierre Fallavier, Reena Badiani, *Risk and vulnerability analysis in World Bank analytic work : FY2000-FY2007*, Social Protection Discussion Paper, The World Bank, 2008.

¹⁰² La Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2010*, Pearson Education France, oct. 2010.

¹⁰³ World Bank, *World development report - 2014: Risk and Opportunity — Managing Risk for Development*, Washington, D.C., World Bank, 2013.

problème depuis le spectre des risques sociaux. Ces derniers présentent à la fois un caractère individuel puisqu'ils comprennent une gamme de situations (maladie, vieillesse, invalidité, perte d'emploi, décès...) ayant une incidence directe sur la situation économique de ceux qui les vivent et un caractère collectif dans la mesure où, apparaissant dans l'espace social, ils peuvent présenter des conséquences pour tous ceux qui l'intègrent. Certains estiment que le concept de pauvreté multidimensionnelle¹⁰⁴ est, au regard de ces risques sociaux, une notion trop statique ne permettant pas de penser le caractère fluctuant de la pauvreté et choisissent de réintégrer l'approche ancienne d'analyse des risques depuis une perspective sociale en faisant appel au concept de « vulnérabilité ». Ce dernier émerge, dans la réflexion sociologique, comme un élément constitutif des déficits générés par un mode d'organisation des rapports sociaux dont l'idéal type serait l'Etat providence. Ainsi, Ewald¹⁰⁵, l'un des premiers à se pencher sur cette question, montre que la vulnérabilité ne peut être appréhendée en dehors des cadres politiques au sein desquels elle serait observée et établit de cette manière son lien inéluctable avec la notion de risque social. Il explique ainsi comment l'on peut qualifier les Etats providences de sociétés assurantielles dont la capacité à prendre en charge la gestion des risques est constitutive de leur développement et croissance. Au contraire, la matérialisation de la vulnérabilité est la mise en abîme de cette construction sociale, et représente la menace de sa déliquescence¹⁰⁶.

Si Ewald pensait la gestion des risques sociaux depuis l'Etat providence, un texte fondateur de l'analyse contemporaine de la vulnérabilité dans le cadre de l'aide au développement évince totalement ce cadre politique. Il s'agit du rapport de la BM publié dans le cadre de la Série des Documents de Discussion sur la Protection Sociale de Holzmann et Jørgensen¹⁰⁷. Ces derniers y expliquent que la conception ancienne de la protection sociale qui plaçait l'Etat au cœur du dispositif la garantissant est obsolète.

¹⁰⁴ Shubham Chaudhuri, Jyotsna Jalan, Asep Suryahadi, « Assessing household vulnerability to poverty from cross-sectional data: A methodology and estimates from Indonesia », 2002.

¹⁰⁵ François Ewald, *L'Etat providence*, Hachette, 1986.

¹⁰⁶ Marc-Henry Soulet, « La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique », *Pensée plurielle* (2), 2005, pp. 49–59.

¹⁰⁷ Holzmann, Jørgensen, « Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond », *op. cit.*

Ils la supplantent par une conception renouvelée de la gestion des risques sociaux qui présenterait l'avantage d'envisager la lutte contre la pauvreté, particulièrement dans les pays en développement, sans se limiter à « la fourniture d'instruments de gestion du risque par l'État » mais mettrait également l'accent sur « les mécanismes informels et les dispositifs de marché, ainsi que sur leur efficacité et leur impact sur le développement et la croissance¹⁰⁸ ». Une telle perspective, tout en s'inscrivant dans une vision de la pauvreté porteuse de risques pour la société, évacue cette dimension sociale dans les dispositifs de lutte envisagés, perçus davantage comme responsabilité des individus et du marché. L'Etat, en second plan, s'attacherait à garantir les cadres structurels nécessaires à cela. Cette conception de la pauvreté, particulièrement libérale, comme vulnérabilité aux risques sociaux présente le triple avantage de ne pas introduire la question controversée des droits qu'ils soient humains ou sociaux¹⁰⁹ ; de ne pas interroger le rôle des Etat dans leurs capacités à les rendre effectifs, écartant ainsi les systèmes de sécurité sociale de la critique ; et de faire porter aux individus pauvres, avec l'aide au développement si nécessaire, la sortie de leur condition.

La vulnérabilité comme insécurité, dommage potentiel ou probabilité d'une perte est considérée, dans une perspective personnelle, comme la probabilité future qu'un foyer ou une personne tombe en dessous d'un standard de bien-être à cause de l'occurrence d'un risque auquel il était exposé¹¹⁰. On observe une rédaction prolifique d'études rejoignant cette vision, la BM publiant plusieurs d'entre-elles, qui modélisent la vulnérabilité comme objet sur lequel les acteurs du développement peuvent avoir une prise concrète en vue d'agir – de la même manière qu'on a prétendu pouvoir réduire la pauvreté.

En ce sens, le rapport de Heitzmann, Caragarajah et Siegel¹¹¹ est éloquent. Les auteurs proposent le concept de « chaîne du risque » comme processus qui met en lien trois

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁹ Blandine Destremau, « Les droits humains, des droits sociaux pour les plus pauvres des pays en développement? », *Domin JP (dir): Au-delà des droits économiques et des droits politiques, les droits sociaux?*, l'Harmattan, Association d'Economie Sociale., 2008, pp. 109-124.

¹¹⁰ Karin Heitzmann, R. Sudharshan Canagarajah, Paul B. Siegel, « Guidelines for Assessing the Sources of Risk and Vulnerability », *Social Protection Discussion Paper Series*, 0218, 2002.

¹¹¹ *Ibid.*

sources de vulnérabilité : (1) les risques ; (2) les stratégies de gestion de ces risques ; et (3) les résultats ou conséquences comme perte de bien-être. Il nous permet de faire une liste des risques potentiels, de la manière dont les personnes réagissent et des incidences de leurs réactions sur leur bien-être. Cette chaîne permet d'identifier des stratégies de gestion des risques relevant *in fine* de l'action des personnes. Qu'il s'agisse des stratégies propres aux individus ou des instruments du marché ou de l'aide, on différencie :

- les stratégies ex ante : prévenir les risques grâce aux stratégies de sécurisation de l'économie, parfois contre toute logique de croissance économique (entre autre : mesures d'hygiène, éducation, pluriactivité, accumulation d'actif, épargne, crédit, assurance).
- des réactions ex post : crédit, vente d'actif, interruption d'activité, lissage de consommation.

En général, ces moyens permettent, au mieux, une résilience partielle mais ne sont pas un rempart contre la chute vers des niveaux plus important de pauvreté. Dans ce contexte, l'assurance est reconnue comme efficace puisque, théoriquement, son rôle est de prendre en charge toutes les conséquences d'un choc.

2) La vulnérabilité : une lutte que semblerait pouvoir porter la microfinance

Curieusement, ce n'est pas le constat précédent qui mène le secteur de la microfinance à s'ouvrir à l'assurance. Suivant en cela les banques traditionnelles, les institutions de microcrédit perçoivent la nécessité de se munir d'assurances contre le risque de décès des emprunteurs. Au début des années 2000, de nombreuses institutions souscrivent des assurances-vie sur les microcrédits, généralement sous forme de produit collectif assurant tout le portefeuille de crédits ou au moyen d'un produit individuel, obligatoire pour les emprunteurs. Plus qu'un moyen pour protéger les clients, l'assurance apparaît comme une opportunité de garantir la sécurité financière des IMF. L'assurance est perçue comme un moyen efficace, à prix raisonnable, d'externalisation d'un risque qui jusque-là supposait des démarches complexes et souvent infructueuses de recouvrement des crédits auprès des familles.

S'il est certain que l'assurance-vie sur les crédits est appréciée des institutions, l'engouement pour le produit va plus loin. Il se développe dans un triple mouvement de phénomènes interconnectés :

a) Sans le microcrédit, maintenir la microfinance comme dispositif de la lutte contre la pauvreté

Nous avons décrit antérieurement¹¹² la confrontation entre les croyances sur les bienfaits du microcrédit comme dispositif permettant la réalisation des OMD et sa mise à l'épreuve de la réalité. On assiste à la prise de conscience collective du fait que, non seulement le microcrédit ne résoudra pas le problème de la pauvreté, mais qu'en plus, celui-ci peut avoir des effets extrêmement pervers sur ses clients déjà fragiles sur le plan socio-économique. La légitimité du secteur est affaiblie et requiert de nouveaux piliers, tant en termes d'outils que sur le plan idéologique, pour survivre.

Les évolutions sémantiques accompagnant cette recherche de renouvellement sont éloquents. Alors qu'ils limitaient l'activité microfinancière au seul microcrédit, les bailleurs de fonds engagés sur le thème de la pauvreté réhabilitent petit à petit la microfinance dans son ensemble laissant l'opportunité à d'autres produits financiers de se faire connaître et reconnaître. A ce titre, nous pouvons mentionner que, depuis 2010, à la suite du Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) qui reconnaît l'engagement du G20 en faveur de l'inclusion financière, ce terme est davantage préféré par les institutions internationales et les organismes publics de réglementation et surveillance financière¹¹³, à celui de microfinance.

L'inclusion financière, en effet, permet de continuer d'associer les services financiers aux OMD. Le concept présente l'avantage de considérer un éventail de produits financiers pour les pauvres, dont l'épargne et l'assurance suscitant un nouveau d'intérêt, sans limiter son offre à un canal exclusif, appuyant ainsi l'idée que l'intégration au marché est un vecteur de sortie de cette pauvreté. Les organismes de l'APD peuvent alors intervenir pour encourager ce phénomène naissant.

¹¹² Voir p.66

¹¹³ Au Mexique, la Commission Nationale Bancaires et de Valeurs (CNBV), participant à un effort conjoint de la part de différents pays à présenter périodiquement un rapport d'Inclusion Financière, est représentative de cette tendance.

Par ailleurs et paradoxalement, l'idée d'Inclusion financière permet de continuer de légitimer le microcrédit, non plus dans la lutte contre la pauvreté mais comme outil issu d'un secteur non lucratif qui, notamment grâce aux incitations de l'APD en ce sens, s'est intégré peu à peu, de manière autonome, au secteur commercial. Faisant parti désormais d'une finance devenue globale pouvant toucher, par des canaux extrêmement divers (banques commerciales traditionnelles mais aussi d'autres canaux de masse tels que les opérateurs de services publics ou les compagnies de téléphone portable) le milliard et demi d'individus non bancarisés¹¹⁴, il ne requerrait plus de cette publicité que lui faisait l'APD. Cette reconnaissance du rôle du microcrédit dans d'autres luttes que celle contre la pauvreté permet aux organismes de l'APD de ne pas avoir à reconnaître frontalement une erreur de jugement quant à l'ancienne mission octroyée au produit.

b) Renforcement des dispositifs de contrôle calqués sur les secteurs bancaires traditionnels

Par ailleurs, deux facteurs principaux que nous avons évoqués conduisent le secteur de la microfinance dans son ensemble, au delà des organismes se consacrant uniquement au crédit, à adopter des pratiques systématisées visant à superviser, évaluer et contrôler ses activités : la révélation de surendettements massifs de clients conduisant certaines institutions à la faillite mais aussi cette nécessité accrue de se rapprocher du secteur financier traditionnel. On assiste ainsi à un mouvement général de volonté de contrôler le risque, poussant les bailleurs et les organismes multilatéraux à faire pression sur les instances de réglementation et les IMF. Celui-ci favorise de manière sous-jacente l'introduction de pratiques standardisées des grandes entreprises et du secteur financier : supervision du personnel, évaluation des performances financières des IMF par des agences de rating spécialisées en microfinance¹¹⁵, réglementation faisant prévaloir la stabilité et la rentabilité qui donnent inexorablement la préférence à des produits peu flexibles, moins risqués et des garanties fiables pour le marché. Un mouvement vers le contrôle d'«une nébuleuse d'acteurs et de pratiques

¹¹⁴ Bédécarrats, « La microfinance entre utilité sociale et performances financières. Le rôle des normes dans la gouvernance d'un secteur mondialisé », *op. cit.*, p. 146.

¹¹⁵ Nous pouvons citer les plus importantes : M-CRIL, MicroRate, MicroFinanza Rating et Planet Rating.

hétéroclites¹¹⁶ », est à l'œuvre. Par divers procédés, on pousse la porte des « généralisations statistiques » actuarielles d'évaluation du risque¹¹⁷. Citons, à ce titre le scoring ou évaluation du risque client, qui, en microcrédit, consiste, grâce à quelques indicateurs, à calculer la probabilité qu'un individu appartienne à un groupe à risque – séparant les emprunteurs potentiels d'une population à exclure des services. Entre recherche de protection et standardisation des pratiques, un terrain propice au développement de l'assurance semble se consolider.

c) *Redéfinition des pratiques financières des clients au travers du spectre de la vulnérabilité.*

Les crises de surendettement qui ont secoué plusieurs IMF à travers le monde n'ont pas seulement révélé les risques pour des organisations en banqueroute. Elles confirment également la nécessité de s'intéresser à la vulnérabilité de leurs clients. Une nouvelle importance est accordée aux travaux, parfois anciens¹¹⁸, consacrés aux usages des produits financiers par des clients motivés avant tout par un souci de protection. Ainsi, on redécouvre que face à un choc, il est courant qu'un foyer, ne disposant généralement pas de mécanismes de protection ex ante suffisants, se tourne vers des solutions ex post de vente de biens ou de demande de crédits d'urgence¹¹⁹. Les conséquences de telles pratiques sont multiples : décapitalisation, interruption d'une activité productive ou de la scolarisation d'un enfant, migration, baisse de consommation ; toutes menaçant la chute vers des niveaux de pauvreté plus élevés. Grâce à des approches mêlant anthropologie et économie, les spécialistes des pratiques financières¹²⁰ montrent également que ce sont des logiques de protection qui motivent des choix de sécurisation allant à l'encontre de la rentabilité d'une activité économique. C'est le cas notamment des petits paysans mexicains qui

¹¹⁶ Bédécarrats, « La microfinance entre utilité sociale et performances financières. Le rôle des normes dans la gouvernance d'un secteur mondialisé », *op. cit.*, p. 188.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 68.

¹¹⁸ Voir notamment : Stuart Rutherford, *Comment les pauvres gèrent leur argent*, KARTHALA Editions, 2002. d'abord paru en 1999.

¹¹⁹ Holzmann, Jørgensen, « Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond », *op. cit.* ; Heitzmann, Canagarajah, Siegel, « Guidelines for Assessing the Sources of Risk and Vulnerability », *op. cit.* ; Emmanuelle Bouquet, « Risque, vulnérabilité, et produits financiers : un cadre d'analyse appliqué à la microfinance agricole et rurale », *BIM*, décembre 2007.

¹²⁰ Entre autre: Guérin, Morvant-Roux, Servet, « Understanding the diversity and complexity of demand for microfinance services: lessons from informal finance », *op. cit.*

continuent de planter du maïs et des fèves, activité qui leur coûte plus cher que s'ils achetaient ces céréales, afin d'assurer la consommation d'aliments de première nécessité à leur foyer toute l'année – chose qu'ils ne pourraient pas faire s'ils venaient à se trouver à court de liquidité.

Ainsi, l'emblème de la microfinance est moins un entrepreneur en devenir qu'un individu vulnérable. Ce constat permet de donner le change aux discours fustigeant l'échec du microcrédit. Au moment de la forte médiatisation du secteur, l'accent était surtout mis sur le crédit. Ainsi :

La résolution 52/194 du 18 décembre 1997, où l'assemblée générale de l'ONU souligne : « le rôle joué par le microcrédit et le microfinancement en tant qu'instrument important de lutte contre la pauvreté, qui favorise la création de capital, l'emploi et la sécurité économique et permet aux personnes qui vivent dans la pauvreté, en particulier aux femmes, de devenir autonomes ».

La « péremption » du microcrédit comme produit unique et autonome, invite à revisiter le portefeuille existant et potentiel des IMF. Introduite par le secteur, nous l'avons vu, pour protéger les IMF de l'un des risques majeurs du crédit, l'assurance, devenue micro-assurance, canalise plusieurs attentes du moment : protection des risques individuels mais aussi macro-économiques. En affichant des objectifs de lutte contre la vulnérabilité, la micro-assurance est à celle-ci ce que le microcrédit était au développement.

Dès 2000, Sebstad et Cohen¹²¹ annonçaient que « la microfinance pourrait en effet avoir un impact plus significatif sur la réduction de la vulnérabilité que sur la réduction de la pauvreté monétaire stricto sensu ». En plaçant la micro-assurance au devant de la scène à partir du milieu des années 2000, il semble que le secteur décide de remettre cet objectif à l'ordre du jour.

3) Un rassemblement progressif des bailleurs autour de la micro-assurance

Les bailleurs traditionnels de la microfinance, véritables parties prenantes du secteur, intéressés par le concept de vulnérabilité, perçoivent, au même titre que les autres

¹²¹ Jennifer Sebstad, Monique Cohen, *Microfinance, Risk Management and Poverty*, USAID, 2000.

acteurs, la nécessité de changer de paradigme. Le rapport du Microinsurance Network, *Donors and Microinsurance*¹²², résume les intentions motivant un engagement nouveau en faveur de la micro-assurance : « *pour protéger les atouts du secteur de la microfinance et donc empêcher que les clients des IMF tombent dans des niveaux plus élevés de pauvreté, il était nécessaire d'améliorer l'offre des services financiers, ce qui signifiait aller plus loin que les traditionnels produits de microcrédit et investir dans l'épargne et l'assurance*¹²³ ».

Bien que l'on note des initiatives ponctuelles antérieures, c'est à partir de 2006, (qui suit l'Année du Microcrédit par les Nations Unies) que l'on observe un engagement important de bailleurs sur ce sujet. Ils émettent la double hypothèse que la micro-assurance pourrait, au-delà de la protection des IMF, diminuer la vulnérabilité des individus et intéresser les institutions au produit au-delà de la seule assurance sur les crédits. La moitié des projets financés, par les vingt-deux bailleurs actifs, identifiés en 2012 par le Microinsurance Network, sont supervisés au sein du département de microfinance de ces organisations. Huit se trouvent dans les départements en charge du développement du secteur financier. Par ailleurs, les programmes appuyés concernent principalement 1) les politiques publiques, la législation et la réglementation ; 2) Les études de faisabilité et 3) l'élaboration des produits. Les trois principaux bailleurs de la micro-assurance, la BM, l'OIT et la GIZ (Agence allemande pour le Développement International) utilisent leur propre personnel pour mettre en œuvre leur expertise technique¹²⁴.

4) Vers une nouvelle génération de l'APD ?

Ce réajustement du positionnement des bailleurs qui privilégie un soutien à la micro-assurance, participe d'une tendance plus générale de l'APD désormais au service du maintien de la sécurité – sécurité envisagée du point de vue de la réduction des risques. On peut d'ailleurs émettre l'hypothèse que le secteur de l'aide soit en train de se restructurer sur la base de nouveaux paradigmes. D'ailleurs l'article « La crise va-t-

¹²² Lisa Chassin, Paola Romero Marquez, *Donors and Microinsurance*, Microinsurance Network, 2012.

¹²³ *Ibid.* P.6.

¹²⁴ *Ibid.*

elle conduire à un nouveau paradigme du développement ? » de Hugon¹²⁵ annonce cette idée. Même s'il apparaît prématuré d'affirmer qu'un nouveau modèle structuré, conceptuellement parlant et en termes d'outils, a émergé, on observe de nouvelles initiatives, pratiques et reconnaissances publiques allant dans une direction commune : l'idée de manques à combler qu'on estime plus prégnants avec les récents événements financiers, climatiques, terroristes qualifiés naturellement de « crises ». Ces manques sont perçus comme des risques potentiels favorisant la vulnérabilité. Il serait donc prioritaire de produire des informations fiables et de mettre en place des dispositifs de sécurité reconnus afin de neutraliser ces risques. Sans modéliser le nouveau paradigme qu'il pressent, Hugon pose toutefois les cadres sur lesquels il se construirait : « la concurrence imparfaite, les asymétries d'information, les externalités, et les effets d'agglomération¹²⁶ » seraient des composants du contexte incertain appelant l'émergence de ce paradigme.

Nous pouvons décrire deux types d'observation alimentant l'hypothèse d'un nouveau paradigme du développement. Il s'agit de phénomènes présentant des mutations, que l'on peut associer ponctuellement à une radicalisation, des pratiques associées traditionnellement au paradigme des OMD.

Le premier, que nous venons d'évoquer rapidement, concerne l'attention accrue portée sur les faits sociaux au travers du spectre du risque que l'on décline thématiquement : risque financier, risque économique, risque écologique, risque terroriste, risque de santé, risque agricole, risque de pauvreté etc.

Le second concerne le mode de traitement de ces risques. On est, en effet, témoin de la recherche d'outils et de compétences permettant de minimiser les incertitudes et menaces, considérés comme facteurs de la mutation des risques en chocs, auxquels on impute la cause de la paralysie du développement. A ce titre, on peut observer la prolifération des organismes internationaux qui développent des dispositifs de gestion de ces risques désignés sous le terme générique de « Disaster Risk Management » que

¹²⁵ Philippe Hugon, « La crise va-t-elle conduire à un nouveau paradigme du développement ? », *Mondes en développement*, 150 (2), 2010, pp. 53.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 65.

chaque agence s'approprie en développant ses propres outils¹²⁷. En mettant en avant une gestion rationnelle et efficace, le dispositif fait reposer la neutralisation du risque sur des pratiques standardisées, que l'on peut d'ailleurs diffuser au moyen de guides¹²⁸, et dont on reconnaît l'efficacité en termes de prévention et résilience. Dans la continuité de ce phénomène, on assiste à un mouvement général de médicalisation de l'aide, motivé par l'idée que la mobilisation des sciences dures, et particulièrement de la science médicale, dans la prise en charge des phénomènes sociaux mais aussi face à une montée des catastrophes naturelles, permettrait la neutralisation des problèmes étiquetés « risques ». Ainsi, le courant de la recherche, représenté par Esther Duflo, désormais figure publique, du Jameel Poverty Action Lab du Massachusetts Institute of Technology (MIT) travaillant la question de l'impact au moyen d'études basées sur l'expérimentation par assignation aléatoire, connaît aujourd'hui un succès public important et une vraie reconnaissance des bailleurs de fonds. Ainsi, le DIME (Development Impact Evaluation Initiative), créé par la BM en 2005, n'a cessé de multiplier ses initiatives d'évaluation d'impact, passant de moins de 50 études en 2005 à quasiment 300 en 2010, en donnant la préférence aux études par expérimentation¹²⁹. Présenté comme réalisant le transfert de la méthodologie des essais cliniques aux sciences sociales, ce dispositif d'études d'impact séduit particulièrement car, face à un monde difficilement décodable et contrôlable, il prétend fournir la preuve impartiale de l'effet d'un dispositif d'aide sur une situation sociale donnée et donner une lecture claire de sa capacité ou non à contrôler les risques qu'il comporte ainsi que ceux du contexte dans lequel il se met en œuvre. En ce sens, il apparaît en réalité comme un « outil de gouvernement au sens foucauldien du terme¹³⁰ » puisqu'il permet d'apporter une solution à l'idée dominante selon laquelle il est nécessaire d'avoir une prise sur une réalité sociale trop porteuse de dangers.

¹²⁷ Nous pouvons citer quelques exemples tels que le PNUD, la BM, la FAO.

¹²⁸ Baas et al., *Disaster risk management systems analysis - a guide book.*, op. cit.

¹²⁹ Arianna Legovini, *Development Impact Evaluation Initiative: A World Bank-Wide Strategic Approach to Enhance Developmental Effectiveness*, Development Impact Evaluation Initiative, BM, 2010.

¹³⁰ Agnès Labrousse, « Nouvelle économie du développement et essais cliniques randomisés : une mise en perspective d'un outil de preuve et de gouvernement », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs* (7), nov. 2010.

Les résultats des évaluations par expérimentation ex ante, sont approuvés publiquement, a priori, car la méthode est reconnue et médiatique. Ainsi, dans le cadre de la microfinance, les études menées par le Poverty Action Lab « démontrent » que le microcrédit ne résout pas le problème de pauvreté des foyers mais peut améliorer leurs conditions de vie. Cette allégation, loin d'être révolutionnaire pour de nombreux experts du secteur¹³¹ revendiquant son acceptation par les bailleurs depuis de nombreuses années, désormais portée par un dispositif d'évaluation massivement reconnu, est aujourd'hui audible. La microfinance dispose chaque fois davantage d'éléments pour se reconstruire légitimement autour d'un nouveau discours sur de la vulnérabilité, davantage dans l'air du temps.

Finalement, c'est la discipline même, nécessaire à la conception de micro-assurance qui est aujourd'hui généralement plébiscitée pour son traitement des risques basé sur des techniques mathématiques sophistiquées : l'actuariat. Les projets, de grande ampleur, de constructions d'indices climatiques pour la mise en place d'assurances paramétriques protégeant les producteurs dont l'activité se situe dans des zones présentant des risques météorologiques importants, sont particulièrement salués. C'est notamment le cas de l'initiative de l'organisme public mexicain *Agroasemex* érigée en exemple mondial pour ses assurances paramétriques agricoles. Les organismes internationaux, en charge du travail et de la santé notamment, multiplient leur appui aux initiatives allant en ce sens¹³² sur les thèmes sur lesquels ils exercent leur prérogative. Sans se limiter aux assurances paramétriques, on reconnaît les vertus de l'actuariat, qui, à partir des assurances traditionnelles, permet la conception de micro-assurances portant les nécessaires fondements mathématiques pour la neutralisation du risque.

La recherche de sécurité qui motive les préférences que nous venons d'exposer s'inscrit dans une démarche performative : si des mesures de sécurisation comme la micro-assurance, ou des pratiques rendant les interventions de développement plus sûres comme les évaluations par expérimentation, sont reconnues comme telles, que

¹³¹ Florent Bédécarrats, Isabelle Guérin, François Roubaud, « L'étalon-or des évaluations randomisées : du discours de la méthode à l'économie politique », *Sociologies Pratiques*, 27, févr. 2013, pp. 107-122.

¹³² A ce titre, consulter le fonds de recherche du Microinsurance Innovation Facility de l'OIT.

l'identification des problèmes en termes de menaces à la sécurité donnent la préférence à ces structures pour définir un ordre, l'application de ces dispositifs sécuritaires et sécurisants peut changer et transformer l'ordre lui-même¹³³. C'est pour cela que l'on peut parler d'un nouveau paradigme au sein duquel, à partir de l'idée de réduction de la vulnérabilité, le secteur de l'aide s'inscrit en garde-fou légitime du maintien de la sécurité : « au lieu d'être concerné par les relations entre les Etats, l'objectif premier de ce paradigme de la sécurité est de moduler et transformer les comportements des populations en leur sein¹³⁴ ». Loin de remettre en cause un ordre macro-économique auquel on pourrait imputer les recrudescences de risques observés, le nouveau paradigme s'inscrit, en prolongement du précédent, en faveur de sa conservation en faisant valoir les concepts de « moralisation des marchés » et « responsabilisation » dans un ordre monde qui serait plus sûr grâce à un néolibéralisme contrôlé¹³⁵.

II. Aux prises avec une gestion mexicaine publique de politiques sociales ambiguës

Le Mexique bénéficie de l'APD à titre de « Pays à Revenu Intermédiaire ». Bien qu'elle soit symbolique en termes économique puisqu'elle représente moins de 1% de son Revenu National Brut¹³⁶, il est essentiel, puisque l'on considère la micro-assurance comme fruit de l'APD, d'examiner sa coexistence avec les infrastructures sociales et les dispositifs nationaux d'assistance, nombreux, à l'œuvre dans le pays. Pour cela, nous dresserons, dans un premier temps, un panorama socio-économique du pays tout en examinant l'ancrage politico-institutionnel des programmes et politiques nationales touchant au développement social

¹³³ Graham M. Smith, « Into Cerberus' Lair: Bringing the Idea of Security to Light1 », *The British Journal of Politics & International Relations*, 7 (4), 2005, pp. 485–507.

¹³⁴ Mark Duffield, « Governing the Borderlands: Decoding the Power of Aid », *Disasters*, 25 (4), 2001, pp. 308–320.

¹³⁵ Ronen Shamir, « The age of responsabilization: on market-embedded morality », *Economy and Society*, 37 (1), 2008, pp. 1-19.

¹³⁶ World Bank, *World Development Indicators*, 2013.

A. La lutte contre la pauvreté au Mexique : une drôle d'affaire d'Etat

1) Le Mexique à grands traits : quelques considérations socio-économiques.

Avec un PIB de 1 153 343 millions de dollars en 2011¹³⁷, le Mexique occupe le 14^{ème} rang mondial des pays les plus riches. C'est la deuxième économie d'Amérique Latine après le Brésil ; ce qui la fait apparaître comme un pays avancé.

Depuis le début des années 1980, et particulièrement depuis la crise économique appelé crise Tequila de 1994-1995, le Mexique a connu une transformation politique, institutionnelle et économique considérable comme en témoignent la réforme constitutionnelle de 1996 qui transforme profondément les institutions électorales et organise la décentralisation du secteur public ; la libéralisation du commerce avec les accords de libre échange et la première alternance politique, en 2000, depuis le maintien au pouvoir de soixante-dix ans du parti centriste PRI (Parti Révolutionnaire Institutionnel). Ces dernières décennies ont été marquées également par des réformes clés dans les secteurs de l'éducation et la santé.

Dans un contexte international de ralentissement économique à la suite de la crise financière de 2008, le Mexique fait preuve de stabilité. Il a enregistré une croissance de 3.9% en 2012 et annonce le chiffre de 3.6% pour 2013¹³⁸. Cette croissance est avant tout basée sur la consommation des ménages et l'investissement, encouragé par une inflation stable et la croissance du crédit, la rente pétrolière et l'exportation de produits manufacturés. C'est un pays très dépendant des fluctuations de l'activité économique des Etats-Unis connaissant une forte variation des prix des matières premières. Néanmoins, en prenant la direction du G20 en 2012, le Mexique se positionne comme acteur économique et politique influent voire incontournable à l'échelle régionale comme mondiale.

Les résultats positifs de ce bilan macro-économique ne sauraient cacher les fortes inégalités qui règnent sur le territoire et l'incapacité structurelle à répartir les fruits de la croissance. En termes de PIB per capita, le Mexique n'est plus qu'à la 60^{ème} place¹³⁹.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ <http://www.banxico.org.mx>

¹³⁹ World Bank, *World Development Indicators, op. cit.*

Pour le caractériser, à la Banque Mondiale, on affirme¹⁴⁰ : « le Mexique se trouve entre deux mondes et deux mondes existent en son sein ». Cette institution détermine pour l'année 2010, en fonction du seuil de pauvreté nationale, 51.3% de pauvres¹⁴¹. En termes d'IDH, il n'occupe que la 57^{ème} place avec une valeur de 0.770 en 2011¹⁴². Les inégalités qui traversent le pays, opposent de manière abyssale le monde urbain du monde rural, le nord du sud, les employés du secteur formel des travailleurs de l'économie informelle. A titre d'exemple, si en 1985, le secteur agricole participait encore à hauteur de 10% du PIB total, il s'est réduit à 4% depuis les années 2000¹⁴³. Pourtant il emploie 13% de la main d'œuvre totale¹⁴⁴. Les politiques de développement agricole, focalisées sur la compétitivité pour l'exportation, donnent la préférence à l'agro-industrie. Ainsi, 25% des dépenses totales des deux principaux programmes publics destinés aux producteurs agricoles, PROCAMPO (Programme d'Appui Direct aux Champs) et *Ingreso Objetivo* se concentrent sur trois Etats, Sinaloa, Tamaulipas et Chihuahua, dans lesquels dominent les grandes exploitations à la pointe de la technologie. Or ces Etats du nord ne représentent que 10% de la population économiquement active dans le secteur agricole. A l'inverse, trois des Etats les plus pauvres, Oaxaca, Puebla et Guerrero, qui concentrent 33% de cette population, ne reçoivent que 12% du budget de ces programmes¹⁴⁵.

¹⁴⁰ World Bank, *Mexico 2006-2012 creating the foundations for equitable growth.*, [Washington, D.C.?], World Bank, 2007. P.2.

¹⁴¹ World Bank, *World Development Indicators*, op. cit.

¹⁴² *Rapport sur le Développement Humain. Durabilité et équité: un meilleur avenir pour tous.*, PNUD, 2011.

¹⁴³ World Bank, *World Development Indicators*, op. cit.

¹⁴⁴ Servicio de información Agropecuaria y Pesquera, *Indicadores básicos del sector agropecuario y pesquero.*, Mexique, Sagarpa, 2010.

¹⁴⁵ Matthew A McMahon, Alberto Valdez, *Análisis del extensionismo agrícola en México.*, OCDE, 2011.

2) La lutte contre la pauvreté : un référentiel versatile pour un Etat en quête d'une image forte

a) *Catalysée dans une histoire discontinue de politiques sociales partielles, fragmentées et inéquitables.*

Comme le montrent Brachet-Marquez et al.¹⁴⁶, au Mexique, à la différence des processus observables dans les pays d'Europe de l'ouest, les revendications des travailleurs associées à la révolution industrielle et à l'avancée du capitalisme n'ont pas succédé à la consolidation de l'Etat. Ces différents phénomènes ont eu lieu simultanément. Ainsi, comme ses voisins, le jeune Etat mexicain républicain semble avoir suivi une structure de développement tant industriel que social, impulsée d'en haut et motivée par des considérations productivistes, présentées comme rationnelles mais dénuées de mise en contexte, sans y avoir été poussé par une base populaire conformée de groupes organisés variés, aux exigences déterminées. Dans un environnement où se sont présentés des événements politiques et économiques de taille, la construction d'une action sociale publique (ou même de ce que Brachet-Márquez et al. qualifient d'« Etat providence », terme contestable, nous y reviendrons, pour le contexte mexicain¹⁴⁷) a été assujettie à d'autres enjeux estimés prioritaires.

- *Indépendance et la difficile mise en place de politiques sociales (1822-1876)¹⁴⁸.*

Comme sur le reste du continent, l'entreprise coloniale réduit à néant le système économique et social des sociétés préhispaniques au sein desquelles des mécanismes d'assistance sociale étaient à l'œuvre, dans l'objectif de maintenir à l'abri des carences individuelles, l'équilibre économique et social des sociétés. La violence caractérisant l'attitude des colons envers les populations natives donne lieu, paradoxalement, à la promulgation de lois de protection des populations locales, de la part de la couronne espagnole, sans qu'elle détermine de structures à leur application. C'est de cette

¹⁴⁶ Viviane Brachet-Márquez, J. Boltvinik, A. Damián, « El estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002) », *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos. México, Siglo XX y Gobierno del Estado de Tamaulipas.[Links]*, 2004.

¹⁴⁷ Lautier, « Le consensus sur les politiques sociales en Amérique latine, négation de la démocratie ? », *op. cit.*

¹⁴⁸ Nous reprenons à notre compte la segmentation chronologique proposée par Brachet-Márquez and al. : Brachet-Márquez, Boltvinik, Damián, « El estado benefactor mexicano », *op. cit.*

manière que l'Eglise prend en charge une mission d'aide sociale sous forme d'œuvre de charité. A la suite d'une guerre de dix ans, quand l'Indépendance du pays est proclamée en 1821, l'Eglise est la seule institution suffisamment solide pour prendre en charge un projet politique et malgré la proclamation de la souveraineté nationale, c'est bien une soumission au pouvoir ecclésiastique que l'on manifeste en instituant, dans un premier temps, l'Empire mexicain.

En le remplaçant dès 1923 par une république fédérale, on cherche à faire de l'assistance une fonction d'Etat en la divisant en diverses sphères spécialisées. L'éducation, que les libéraux défendent comme base d'un Etat démocratique et prospère, est le premier pilier des politiques sociales auquel on s'attelle. Ce n'est qu'en 1867, après le second Empire et le rétablissement de la République que l'Etat mexicain parvient à s'autonomiser de l'Eglise qui, jusqu'alors, apportait les forces vives du secteur. En ce qui concerne la santé, les hôpitaux, ceux hérités de l'époque coloniale comme les nouveaux, sont administrés par des ordres religieux. Des signes de volonté de laïcisation de ce secteur sont visibles : en 1861, on crée la Direction d'Assistance Publique rattachée au ministère de l'Intérieur ; on fonde également l'Académie de Médecine de Mexico. Pourtant, l'Etat qui n'a pas les moyens économiques et matériels suffisants pour faire face à la grande misère, laisse à l'Eglise une part importante du travail social qu'elle réalise depuis trois siècles.

- *Le pari d'un pays moderne avec un Etat social a minima : premières manifestations avec le « Porfiriato » (1877-1910).*

On nomme « Porfiriato » la période de plus de trente ans durant laquelle le militaire Porfirio Diaz est au pouvoir comme président du Mexique. Celui-ci se lance dans une politique d'importants investissements, en développant de nombreux secteurs tels que les mines, le pétrole, l'industrie, les chemins de fer et les infrastructures de transport. Il pallie, pour ceci, aux manques de ressources nationales en faisant appel à l'investissement étranger. Fort de l'idée que le développement du pays est conditionné par l'industrialisation de ses activités et la modernisation de ses infrastructures, il privilégie notamment la concentration des terres aux mains d'une minorité de propriétaires terriens. Les fruits de la croissance enregistrée à cette époque ne profitent qu'à une minorité. Les 80% de la population dépendant du salariat rural, connaissent des conditions de travail, logement et éducation

déplorables. Le Porfiriato est certainement l'époque du darwinisme social le plus extrême au cours duquel les inégalités et la pauvreté sont considérées comme des mécanismes d'élimination des moins capables. Les initiatives en faveur de la construction d'un Etat providence sont inexistantes. Diaz laisse l'Eglise développer son patrimoine d'hôpitaux et d'écoles.

- *Le tournant de la révolution : la mise en place de politiques sociales à plusieurs vitesses (1917-1982).*

Les conflits armés révolutionnaires qui commencent en 1910, poussant Porfirio Diaz à l'exil, et qui prennent fin en 1917, marquent une période de transformation erratique de l'Etat - les différents groupes y prenant part ayant des revendications fort différentes. Le président Madero, succédant à Diaz et désigné comme « l'apôtre de la démocratie » crée un Département du Travail et fait passer une loi instaurant le salaire minimum. Dans un contexte de forte instabilité politique, il est acculé à renoncer au pouvoir moins de deux ans après avoir pris ses fonctions.

La Constitution de 1917 marque une étape majeure puisqu'elle définit la responsabilité de l'Etat pour atténuer les inégalités sociales en termes de répartition des terres, réglementation de la relation entre le travail et le capital, sécurité sociale, éducation (laïque, gratuite et obligatoire) et logement social. Plusieurs dizaines d'années passent avant que soient rendues effectives ces réformes. Néanmoins c'est sur ce texte que se fondent les demandes sociales et les réponses qu'on y apporte.

C'est dès les années 1920 que naît la figure politique de « l'indien », du « petit paysan pauvre » comme sujet visible ayant les mêmes droits que les autres citoyens. Dans l'objectif d'entériner la laïcisation de l'Etat dans les zones rurales, plus marquées par la religion, on multiplie l'ouverture d'écoles rurales en renforçant les programmes d'histoire fomentant la construction d'un nationalisme politique grâce à un culte consensuel à la patrie et à ses symboles, réunissant dans un passé commun métisses, indigènes, riches et pauvres. On crée également des écoles agricoles ayant pour visée la formation d'agro-entrepreneurs développant une agriculture moderne, industrielle.

Une période de modernisation de l'assistance au sein de laquelle les initiatives en vue de faire coïncider les actions d'assistance, faisant l'objet d'une forte demande, à la modernisation économique, politique et sociale du pays, se succèdent tout en

s'ajustant aux exigences des groupes influents. Ainsi, si la sécurité sociale, grandement revendiquée, n'est pas intégrée au code du travail adopté en 1930, on ouvre des programmes de sécurité sociale exclusivement dirigés aux fonctionnaires, forces armées et professeurs. La redistribution des terres, commencée avec la révolution se poursuit avec plus ou moins d'intensité selon les gouvernements qui se succèdent. On observe ainsi une croissance limitée, segmentée et inégalitaire de la mise en pratique des services sociaux. En termes d'éducation, les inégalités régionales d'accès se creusent et le développement dynamique des écoles privées poursuit la reproduction des inégalités sociales accumulées.

La fin de la seconde Guerre Mondiale marque la fin d'une opportunité puisque les capitaux étrangers qui s'étaient réfugiés sur le territoire se retirent : le gouvernement, dans l'espoir de provoquer leur retour, renforce la construction d'un modèle inégalitaire : bas salaires, faible fiscalité, prix des produits agricoles minoré, protection douanière et contrôle des mouvements sociaux par un mode de gouvernement autoritaire du parti officiel au pouvoir depuis 1928¹⁴⁹, le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI).

En 1961, on fait du principe constitutionnel de répartition des bénéfices des entreprises, une loi. Cette dernière, bénéfique aux ouvriers et dans une moindre mesure aux professeurs et fonctionnaires et oubliant les paysans, entraîne le déplacement ou la marginalisation des populations rurales et marque le pas de la transition vers un pays majoritairement urbain mais aussi de la migration vers les Etats-Unis. Les années 1960, avec la présidence de Lopez Mateo, représentent ce développement des politiques sociales dans les contextes urbains mais aussi ses limites en zone rurale. Se focalisant sur les ouvriers des entreprises, on étend l'accès aux services sociaux tels que le logement, on revoit les salaires à la hausse pour les employés. Laissés pour compte, les petits paysans et les indigènes souffrent d'un travail mal payé qui permet par ailleurs de soutenir le développement industriel et social partiellement à l'œuvre. Finalement, la progression de l'action sociale publique

¹⁴⁹ En 1928, le président Calles crée le Parti National Révolutionnaire qui prend le nom de Parti Révolutionnaire Institutionnel en 1938.

semble avoir atteint ses limites. Malgré une tentative de refonte intégrale du système fiscal qui se solde finalement par un échec au début des années 1970, on ne trouve plus les moyens d'obtenir de nouveaux revenus par l'impôt pour soutenir les politiques sociales.

Un cercle inflationniste chronique s'installe dans les années 1970. En réponse aux révoltes syndicales au sujet de la brèche croissante entre salaires et coût de la vie, on crée en 1973, l'Institut du Logement pour les Travailleurs (INFONAVIT) que l'on finance grâce à une rétention de 5% du salaire des travailleurs initiant un glissement du financement des politiques sociales du capital vers le travail.

Dans un tel contexte, l'intégration des populations rurales à la sécurité sociale semble désormais illusoire. Viennent rejoindre ce groupe, les nouveaux pauvres urbains récemment expulsés des zones rurales à cause des pressions économiques plus intenses. Nombreux sont les chercheurs en sciences sociales qui observent ces nouvelles formes de pauvreté. Néanmoins, le phénomène de la pauvreté urbaine tarde à être inscrit à l'agenda politique.

Les différentes initiatives en termes d'éducation, logement, contrôle des prix prises en faveur des populations rurales dans les années 1970 ne permettent pas de lutter contre le creusement des écarts de développement dus à un système structurellement déficient. Le terme de « campesino¹⁵⁰ », alors galvaudé et associé à des initiatives sans résultat, est remplacé, à la fin des années 1970, dans les politiques focalisées sur les plus pauvres par celui de « marginado¹⁵¹ », « terme à la mode et qui n'affecte pas la sensibilité des entrepreneurs »¹⁵² marquant ainsi la reconnaissance de la pauvreté comme problème public. C'est à ce moment que l'on met en place un programme ambitieux de lutte contre la pauvreté, ancêtre de l'actuel programme *Oportunidades*, dont le nom et le niveau d'engagement changera selon les administrations jusqu'à aujourd'hui. La Coordination Générale du Plan National des Zones Déprimées connue comme COPLAMAR, intégrant plusieurs volets sociaux allant de l'alimentation à la

¹⁵⁰ petit paysan

¹⁵¹ marginalisé

¹⁵² Brachet-Márquez, Boltvinik, Damián, « El estado benefactor mexicano », *op. cit.*, p. 10.

santé en passant par l'éducation, le logement, l'infrastructure d'eau potable et de voirie, est mise en place. Cette initiative, s'affichant comme le signal de l'extension de services sociaux aux populations rurales par des mesures d'assistance, malgré une qualité de service inférieure à ceux des systèmes segmentés de sécurité sociale, marque l'abandon de l'idée d'une sécurité sociale pour tous.

- *L'Etat contemporain ou la confirmation du choix de la « régulation de la pauvreté¹⁵³ » (1982- 2013).*

A partir de 1982, COPLAMAR commence à décliner. La pression de la dette extérieure permettant une grande partie du financement des programmes d'assistance, est jugée trop importante. Avec une économie en crise, l'Etat s'engage, auprès du FMI, à une coupe drastique des dépenses de sécurité sociale et d'assistance. Les dépenses sociales publiques passent de 179 dollars per capita en 1982 à 124 dollars l'année suivante¹⁵⁴. Le niveau de dépenses sociales de 1982 sera de nouveau atteint seulement à la fin du XXème siècle¹⁵⁵.

La nouvelle loi de santé promulguée en 1984, qui reconnaît le secteur privé comme partie intégrante du secteur de la santé, sert de laboratoire à la reformulation des relations entre le privé et le public et marque la généralisation de la pratique du transfert de fonctions sociales clés vers les entreprises privées.

Dans un contexte de politique économique néo-libérale de contrôle de l'inflation et de rationalisation des dépenses sociales, le Programme National de Solidarité (PRONASOL), avec une focalisation plus étroite envers les plus pauvres, se substitue à COPLAMAR. On attribue son échec en termes d'impact sur la pauvreté à l'inefficacité de sa gestion et à une administration que l'on estime embourbée dans les conflits d'intérêt entre les différents membres du parti au pouvoir. La rébellion zapatiste, qui émerge en 1994, fait prendre conscience du trop faible accès des populations indiennes aux politiques sociales et aux infrastructures collectives.

¹⁵³ Lautier, « Le consensus sur les politiques sociales en Amérique latine, négation de la démocratie ? », *op. cit.*

¹⁵⁴ Brachet-Márquez, Boltvinik, Damián, « El estado benefactor mexicano », *op. cit.*, p. 12.

¹⁵⁵ John Scott, *Gasto Público y Desarrollo Humano en México: Análisis de Incidencia y Equidad*, Working Paper for Informe sobre Desarrollo Humano México 2011. Mexico City: UNDP, 2011.

La signature du Traité de Libre Echange avec le Canada et les Etats-Unis (ALENA) la même année, ouvre la voie à des politiques rurales à deux vitesses associant d'une part, des programmes de soutien à la compétitivité d'une agriculture d'exportation et d'autre part, des programmes de lutte contre la pauvreté pour ceux qui ne peuvent s'adapter à ce nouveau tournant. Le dernier président de l'ère « priiste », Zedillo, entre en fonction cette même année. Commenant son mandat avec une crise financière jugulée par un sauvetage international de cinquante mille millions de dollars, il limite les dépenses sociales à la focalisation sur la lutte contre la pauvreté, établissant notamment des coupes importantes aux dépenses de santé. Est ainsi institué le Programme d'Education, Santé et Alimentation connu comme PROGRESA fixant sa couverture à 2,6 millions de familles rurales en situation d'extrême pauvreté, réduisant ainsi de moitié la population bénéficiaire de PRONASOL qui atteignait approximativement la moitié de la population en situation d'extrême pauvreté. Parallèlement le programme PROCAMPO délivre des subventions pour la production agricole en fonction de l'extension des terrains des producteurs, rendant ainsi dérisoire l'appui apporté, par ce biais, à la grande majorité des petits producteurs possédant moins de deux hectares de terre cultivable.

La multiplication des programmes d'assistance sectorielle au sein de différents ministères, ayant pour relais les organisations de la société civile, entérine la pratique de transfert de fonctions de gouvernement vers le secteur privé. Les ONG, souvent nationales, deviennent les acteurs clés d'une nouvelle politique sociale¹⁵⁶.

PROGRESA n'a pas permis d'abattre l'extrême pauvreté rurale et parallèlement, l'extrême pauvreté urbaine ainsi que la pauvreté simple, non prises en compte par le programme, progressent. Malgré l'alternance politique marquée par l'arrivée du président Fox du Parti d'Action Nationale (PAN) en 2000, la tentative d'élargir la base de fiscalisation se solde par un échec. La récession des Etats-Unis dans les années 2000 se répercute sur le pays de manière plus intense que dans des situations similaires avant l'ALENA. On réassigne des dépenses publiques de fonctions économiques et

¹⁵⁶ Reygadas Robles Gil, « Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles, Editor Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, 1998, México. », *op. cit.*

administratives vers la fonction sociale dont la participation est passée de 30 à 60% des dépenses programmées entre 1988 et 2000¹⁵⁷. L'effort pour abattre l'extrême pauvreté s'intensifie avec le programme succédant à PROGRESA, *Oportunidades*, qui intègre dès 2003, la population urbaine et qui jouit d'un budget de 85% supérieur à son prédécesseur. Celui-ci représente 4.3% du PIB et 11.6% de la dépense publique en 2008¹⁵⁸. Il devient le modèle des *Conditionnal Cash Transfer Programmes* (CCTP) largement promus comme "bonne pratique" pour les pays dont une part importante de la population est encore pauvre. On estime qu'il ne s'agit plus d'un « programme d'assistance » mais d'un « programme de développement », cherchant à rompre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, au moyen de l'octroi d'une aide aux mères de famille conditionnée par l'assistance à l'école de leurs enfants ainsi que des visites médicales régulières. S'il existe un consensus sur le succès de ce programme en termes de ciblage (il toucherait 71% de la population pauvre du pays), d'intégration d'une proportion importante de la population (23%) et d'effets positifs sur certains indicateurs de capital humain tel que les taux de scolarisation¹⁵⁹, l'ampleur et la qualité de ses résultats en termes de réduction de la pauvreté sont l'objet de nombreuses critiques. Les montants alloués aux familles sont jugés trop faibles pour avoir un impact positif sur la population simplement pauvre¹⁶⁰. Sur la période 1997-2005, on estime que le programme PROGRESA-*Oportunidades* aurait permis une réduction de la pauvreté de 2% en zones rurales et de 7% en zones urbaines¹⁶¹. Par ailleurs, la faible qualité du dispositif public d'éducation ainsi que la quasi-absence d'opportunités en termes d'emploi dans les zones rurales laisse à penser qu'une subvention aux familles est loin d'être suffisante pour améliorer les niveaux d'éducation et l'insertion dans le monde du travail.

Face à cette histoire résumée de l'engagement de l'Etat mexicain dans la construction de politiques sociales et de la prise en charge de la pauvreté, on voit que l'inégalité et

¹⁵⁷ Scott, *Gasto Público y Desarrollo Humano en México*, op. cit., p. 7.

¹⁵⁸ Scott, *Gasto Público y Desarrollo Humano en México*, op. cit.

¹⁵⁹ Bruno Lautier, « Politiques de redistribution des transferts sociaux », 4, mars 2011, pp. 250-288.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Fernando Cortés, Israel Banegas, Patricio Solis, « Pobres con *Oportunidades*: México 2002-2005. », 3-4, 2007.

la fragmentation sont une constante des dispositifs mis en place. Brachet-Marquez et al. attribuent trois facteurs à ces phénomènes :

- la pénurie fiscale : qui s'explique par une difficulté chronique d'extraire une partie de la plus-value de l'appareil productif pour la diriger vers l'impôt. Premier du continent dans l'export de capital, le pays ne parvient pas lever des impôts sur cette activité. A ceci s'ajoute un secteur informel conséquent et une pratique constante des dirigeants à réduire les dépenses destinées aux politiques sociales ;
- la primauté des groupes organisés : les gouvernements postrévolutionnaires ont réussi à asseoir leur pouvoir grâce à l'appui de groupes clés auxquels ils ont offert des droits particuliers. Ainsi, la croyance, qui a traversé toute l'ère du PRI, en la nécessité de construire un Etat moderne basé sur l'industrie et les villes, a déterminé la recherche de l'appui des groupes les plus proches de ces processus, motivant à faire dépendre l'accès à la sécurité sociale du salaire et non de l'impôt général. Les systèmes de sécurité sociale, intrinsèquement inéquitables, sont ainsi complètement dépendants de la création d'emploi et du niveau salarial, peu dynamiques ces dernières années ;
- les conséquences de la focalisation : s'il a pu apparaître, a priori, rationnel et efficace de focaliser la population cible de politiques sociales d'assistance construites sur une base budgétaire réduite, cela s'est avéré, dans le cas des politiques sociales mexicaines, contre-productif. Effectivement les coûts administratifs de sélection des bénéficiaires sont élevés. La probabilité d'exclure des populations formant partie du groupe cible est forte. Les inévitables scissions intracommunautaires et intrafamiliales peuvent présenter une menace à la traditionnelle solidarité généralement à l'œuvre dans les communautés.

Ces trois facteurs, s'ils nous donnent des éléments concrets de compréhension, ne sont que la conséquence d'une certaine vision politique, fil rouge de l'histoire moderne et contemporaine du Mexique. Le projet national de développement du pays n'a pas été mis en œuvre à partir d'un couplage entre modernité et intégration sociale, citoyenneté et projet économique. Dans la mesure où le caractère massif et continu de

la pauvreté n'a en rien été entamé au cours des différentes périodes de croissance économique et que, « le Mexique est paradoxalement un cas exemplaire plaçant la pauvreté au cœur du débat politique comme problème de gouvernement¹⁶²», nous rejoignons l'hypothèse de Lautier selon laquelle plus que d'éliminer la pauvreté, il s'agit pour les pouvoirs publics, depuis plus d'un siècle, de la « réguler ». Les politiques sociales sont ainsi restées réduites, fragmentées et incomplètes. Sans que soit considérée l'idée de financer un système de sécurité social universel par la fiscalisation systématique du capital, c'est grâce à la dette, aux prêts internationaux et à la croissance économique forte qu'on finance les politiques sociales et d'assistance successives. Dans les années 1980, la contraction de la dette et la diminution de la croissance ont eu un impact direct sur la contraction des dépenses sociales – origine de la crise de la sécurité sociale¹⁶³ et de l'impossibilité de juguler « des taux historiques d'inégalité [reflétés par les] différents indicateurs de développement humain»¹⁶⁴.

3) Qui transparait dans le développement d'une pratique d'expert dans la mesure de la pauvreté.

Si l'on observe les dispositifs en place pour mesurer, caractériser, suivre l'évolution de la pauvreté au Mexique, on peut être surpris de l'arsenal public déployé en ce sens.

En termes de mesure de la satisfaction des besoins essentiels, méthode alors promue par la Banque Mondiale, le programme COPLAMAR constitue un précédent puisqu'une partie de ses activités consiste en la collecte d'informations sur le logement, la nutrition, la santé, l'éducation. Celle-ci permet de construire le "Panier de Besoins Essentiels" donnant les éléments nécessaires à l'établissement d'une première mesure de la pauvreté au Mexique (Hernández Laos¹⁶⁵).

Le Conseil National d'Évaluation de la Politique de Développement Social (CONEVAL) créé en 2004 avec la Loi Général de Développement Social est un organisme

¹⁶² Bruno Lautier, « Pauvreté et Politiques de la pauvreté au Mexique », *Poulin, Richard et Salama, Pierre: L'insoutenable misère du monde. économie et sociologie de la pauvreté*, Hull, Québec, Vents d'Ouest, 1998, p. 160.

¹⁶³ Voir p.105.

¹⁶⁴ Scott, *Gasto Público y Desarrollo Humano en México, op. cit.*, p. 2.

¹⁶⁵ Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México: Una agenda para investigación.*, México, UNAM, 1992.

gouvernemental décentralisé, avec personnalité juridique propre et donc autonome, qui dépend du Ministère du Développement Social (SEDESOL). Ses attributions sont ¹⁶⁶ :

- Etablir la norme et coordonner l'évaluation de la Politique Nationale de Développement Social et les politiques, programmes et actions exécutés par les institutions publiques.
- Etablir les directives et critères pour la définition, identification et mesure de la pauvreté en garantissant la transparence, l'objectivité et la rigueur technique de cette activité.

La loi Général de Développement Social marque un tournant puisqu'en créant le CONEVAL, elle institue le système d'évaluation des programmes publics. Le processus d'évaluation des programmes gouvernementaux commence à se mettre en place de manière systématique, en 1997, avec la création de PROGRESA. Celui-ci se généralise de manière obligatoire pour tous les programmes gouvernementaux sujets aux « règles d'opération » définies par la décision intégrée au « Budget de Dépenses de la Fédération » approuvée par la chambre des députés en 2000.

C'est notamment le cas des programmes destinés à la réduction de la pauvreté à la charge de SEDESOL. Effectivement, le Mexique adopte la tendance mondiale consistant à estimer que, face au problème de pauvreté persistante, auquel il est particulièrement sujet, il est nécessaire d'évaluer les programmes et politiques sociales dans le but de les améliorer en cas de déficience détectée¹⁶⁷. L'idée sous-jacente à ceci est que si on ne parvient pas à résoudre la pauvreté, c'est que les programmes publics sont déficients. Ce qui permet de ne pas remettre en cause les modèles macro-économiques à l'œuvre dans les contextes nationaux et le modèle mondial de libre échange. La Banque Mondiale est évaluateur externe du CONEVAL. Mesurer la pauvreté devient ainsi une nécessité pour cette institution :

¹⁶⁶ Voir page web CONEVAL : <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>

¹⁶⁷ Myriam Cardozo Brum, « La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes », *Convergencia*, 16 (49), avr. 2009, pp. 175-198.

« L'objectif primordial de la politique sociale est la lutte contre la pauvreté ; en ce sens, connaître le phénomène et sa complexité n'est pas suffisant. Sa quantification, caractérisation et localisation géographique sont nécessaires pour la meilleure élaboration des politiques, programmes et actions de développement social, de telle manière que les attributions de budgets soient efficaces. Par ailleurs, une mesure adéquate de la pauvreté est fondamentale pour évaluer l'impact de la politique sociale. Pour cela, la mesure de la pauvreté n'est pas seulement un défi à cause de sa complexité mais aussi en raison des importantes implications qu'elle a dans l'élaboration et l'évaluation de la politique sociale. » (Programme sectoriel de Développement Social 2007-2102, CONEVAL¹⁶⁸).

Pour établir sa définition de la pauvreté et ses propres instruments de mesure, le CONEVAL fait appel à six spécialistes, sélectionnés par licitation pour quatre ans, membres des universités les plus prestigieuses du Mexique, considérés comme des experts de la pauvreté, qui conforment son Comité Directif.

En 2010, le CONEVAL prend un tournant dans sa mesure de la pauvreté. Inspiré de la BM, il reprend à son compte l'idée selon laquelle on ne peut considérer la pauvreté depuis le seul critère du revenu et adopte la théorie d'une pauvreté multidimensionnelle¹⁶⁹ qui se détermine, dans la lignée de l'analyse de la pauvreté à partir des besoins essentiels en termes de carence d'au moins l'un des types suivants : revenu per capita ; retard éducatif moyen par foyer ; accès aux services de santé ; qualité et espaces de logement ; accès aux services de bases dans le logement ; accès à l'alimentation ; degré de cohésion sociale.

Le CONEVAL prescripteur dans la mesure où il donne aux entités publiques qui ont la charge de programmes de développement social le devoir d'identifier leur population cible, détermine trois instruments de mesure de la pauvreté, intégrant la notion de

¹⁶⁸ Voir page web CONEVAL : <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Objetivo%20Estrategico/ProgSectorialDesSoc2007-2012.aspx>

¹⁶⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social., *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, Mexico, Mexique, CONEVAL, 2009.

multidimensionnalité, en fonction de la sélection d'un ou de plusieurs des trois critères suivants : bien-être économique, carences sociales, contexte territorial.

La pauvreté liée au bien-être économique permet de déterminer deux lignes de pauvreté. La comparaison entre les valeurs monétaires de ces lignes, définies et actualisées tous les deux ans par le Conseil National de Population (CONAPO) qui établit à ce titre un critère rural et un critère urbain¹⁷⁰, et le revenu mensuel per capita des foyers permet de définir si un individu ou une famille fait partie de la population cible d'un programme. La première ligne de pauvreté sépare la population pauvre de la non pauvre et la seconde la population présentant une pauvreté simple de celle extrêmement pauvre :

- La ligne de bien-être : elle permet d'identifier la population qui n'a pas les ressources suffisantes pour acquérir les biens et services nécessaires à satisfaire ses besoins (alimentaires et non alimentaires).
- La ligne de bien-être minimum : elle permet d'identifier la population qui, malgré le fait d'utiliser tout son revenu pour l'achat d'aliments, ne peut acquérir le nécessaire pour avoir une nutrition adéquate.

La définition de populations cibles à partir du critère de carences sociales est plus complexe. A chaque type de carence identifiée précédemment, une série d'indicateurs, définie par le CONEVAL, permet de détecter l'existence ou non de la carence.

Finalement, la pauvreté liée au contexte territorial, reste ouverte. En effet, elle s'identifie en fonction du degré de cohésion sociale, dont la méthode de mesure n'est pas précisée, dans une zone géographique particulière ou en fonction de l'accès à certaines infrastructures sociales de base définies par le CONEVAL. Il est admis d'utiliser d'autres critères pour mesurer cette pauvreté territoriale. Le CONEVAL reconnaît ainsi la compétence du CONAPO ou même l'usage d'indicateurs mobilisés au niveau mondial tel que l'indice de GINI pour classer les municipalités et les localités en ce sens.

¹⁷⁰ A partir de l'information de l'Institut National de Statistiques et Géographie (INEGI).

Ainsi, il est établi, pour le programme *Oportunidades*, que nous observons ici à titre d'exemple, que sa population cible est constituée des foyers percevant un revenu inférieur à la Ligne de Pauvreté définie par le CONEVAL¹⁷¹. C'est donc une sélection à partir du critère du bien-être économique qui est retenu par ce programme.

Avant ce passage à la définition de la pauvreté comme multidimensionnelle, le CONEVAL déterminait la pauvreté par le biais du critère unique du revenu qui lui permettait de définir trois types de pauvreté :

- Alimentaire : Incapacité à obtenir le panier de produits de première nécessité, même si l'on faisait usage de tout le revenu disponible dans le foyer pour acheter seulement les biens de ce panier.
- De Capacités : Insuffisance du revenu disponible pour acquérir la valeur du panier de produits de première nécessité et effectuer les dépenses nécessaires en santé et en éducation, même en y consacrant le revenu total des foyers exclusivement à ces fins.
- De Patrimoine : Insuffisance du revenu disponible pour acquérir la valeur du panier de produits de première nécessité ainsi que pour réaliser les dépenses nécessaires en santé, éducation, vêtements, logement et transport, même si la totalité du revenu du foyer est utilisée exclusivement à l'acquisition de ces biens et services.

Ce changement d'indicateurs n'est pas neutre en termes de mesure de la pauvreté. En effet, si le CONEVAL montre bien que l'extrême pauvreté est restée constante touchant 10.4% de la population, la pauvreté a augmenté entre 2008 et 2010 passant de 44.5% en 2008 à 46,2% de la population et touchant donc 52 millions de mexicains en 2010. La nouvelle unité de mesure permet également d'indiquer que le chiffre moyen de carences sociales de la population en situation de pauvreté a diminué sur la même période passant de 2.7 à 2.5. Ce résultat présenté comme positif, dans un contexte de crise économique, est pourtant à considérer avec prudence. En effet, la

¹⁷¹ Voir page internet du Ministère de Développement Social SEDESOL : http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/2/images/Nota_Oportunidades.pdf

hausse du budget du programme *Oportunidades* et la massification de l'affiliation au *Seguro Popular*¹⁷² expliquent cette diminution des carences sociales puisqu'ils sont déterminés comme des critères de leur réduction. Pourtant, le seul accès à ces deux programmes ne constitue pas une condition suffisante pour assurer une qualité satisfaisante d'accès à l'éducation et aux services de santé. En effet, *Oportunidades*, s'il donne une allocation aux mères de familles des foyers pauvres dont les enfants sont scolarisés, ne s'engage pas sur le terrain de la réforme d'un système d'éducation publique de mauvaise qualité. De la même manière, le *Seguro Popular*, s'il permet l'accès gratuit aux infrastructures de santé partenaires du programme, n'a un effet qu'extrêmement modéré sur l'amélioration des services de santé, historiquement déficients, et ceci particulièrement dans les zones rurales qui concentrent une pauvreté majeure (54%, CONEVAL 2010).

CONEVAL n'est pas le seul organisme public qui établit des instruments de mesure de la pauvreté. Le CONAPO, datant de 1974 et dépendant du Ministère de l'Intérieur, en charge de l'élaboration, la mise en place et l'évaluation des initiatives publiques sur les questions de régulation de la croissance de la population, mouvements démographiques et distribution des habitants sur le territoire, établit un indicateur territorial de pauvreté : l'indice de marginalisation.

La marginalisation tâche de rendre compte de l'accès différencié de la population aux fruits du développement. Sa mesure se concentre sur les carences de la population à l'échelle des localités et des municipalités en termes d'accès aux biens et services de base captés à travers trois dimensions : l'éducation, le logement et le revenu. Le CONAPO détermine cinq catégories de classement de la marginalisation : très élevée, élevé, moyenne, basse, très basse. Dans la mesure où l'indice de marginalisation qualifie un territoire, rappelant sur ce point les préceptes du PNUD, il peut ne pas être représentatif de certaines personnes habitant ce territoire. Cet indice se veut être un instrument utile à la détermination, orientation et focalisation des politiques publiques. Ainsi, des zones d'attention prioritaire sont définies sur la base de cet indice par la Loi de Développement Social. Ces zones, de marginalisation élevée et très

¹⁷² Nous présenterons ce programme public concernant l'accès aux soins dans la partie suivante p. 99

élevée, ne sont pas intégrées à une stratégie nationale de développement mais bénéficie d'une attention « assistantielle¹⁷³ » à la marge. A ce titre, de nombreux programmes public dirigés aux ONG, aux centres de recherches et autres acteurs de la société civile, conditionnent leurs subventions au fait de proposer des initiatives dans ces zones prioritaires d'attention. C'est notamment le cas des appuis octroyés par l'Institut National de Développement Social (INDESOL) dépendant de SEDESOL.

Les diverses initiatives tant pour la mesure, l'observation de la pauvreté mais aussi dans le fait de contraindre les programmes sociaux à identifier quantitativement leur population cible et de mesurer leurs effets via l'évaluation, à la lumière des fort taux de pauvreté et d'inégalité qu'enregistre le pays, retient l'attention. Il semblerait que l'échec des initiatives publiques pour réduire la pauvreté de façon significative soit, dans une certaine mesure, atténué par ces entreprises de mesure qui donnent l'image d'une action publique dynamique et préoccupée par la pauvreté du pays qui s'attache en fait, comme l'explique Lautier, à la réguler¹⁷⁴.

B. Les politiques de santé : couverture des droits acquise dans les textes mais pas dans les faits

1) Antécédents d'un système public de santé segmenté et inégalitaire¹⁷⁵

Dans le contexte précédemment décrit de consolidation postrévolutionnaire de l'Etat mexicain, la volonté d'intervention du gouvernement en termes de politiques sociales se traduit notamment sur le champ de la santé. L'Etat se positionne dès les années 1930 comme prestataire des services et financeur des politiques de santé. Néanmoins, dans un contexte de ressources limitées, le gouvernement tâche, dans un premier temps, de regrouper et coordonner les actions des organisations, particulièrement hétérogènes, existantes, issues d'œuvres religieuses et d'organismes de charité. En 1937, le Ministère d'Assistance Public est créé. Avec le Département de Salubrité Publique datant de 1917, il coordonne la politique de santé entre les différents prestataires de services. Les deux organismes fusionnent en 1943 dans le Ministère de

¹⁷³ Lautier, « Pauvreté et Politiques de la pauvreté au Mexique », *op. cit.*

¹⁷⁴ Lautier, « Le consensus sur les politiques sociales en Amérique latine, négation de la démocratie ? », *op. cit.*

¹⁷⁵ Elements de cette partie principalement issus de: OECD, *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud Mexico: Mexico*, OECD Publishing, juin 2005.

Salubrité et Assistance (SSA) dont le mandat, d'étendre la couverture de santé aux populations pauvres et d'établir une politique générale de santé publique, semble dirigé à l'universalisation de l'accès à la santé.

Néanmoins, c'est moins cette initiative que la création, dans les années 1940, de divers organismes de sécurité sociale en charge exclusive de groupes particuliers de travailleurs, qui définit la structure du système de santé mexicain qui perdure à l'heure actuelle. En 1944, la Loi de l'Assurance Sociale (LSS) intègre la création de l'Institut Mexicain de l'Assurance Sociale (IMSS) qui couvre, dans un premier temps 103 046 ouvriers et leurs familles¹⁷⁶. Malgré ce chiffre réduit, la LSS génère de grandes espérances. C'est la première expérience d'accès automatique, grâce aux contributions salariales, à une assurance maladie, de maternité mais aussi d'invalidité, de vieillesse, pension, décès, risques du travail et crèche. Ce schéma de sécurité sociale se distingue des schémas européens puisqu'il ne couvre pas le chômage. L'armée, le secteur pétrolier et d'autres secteurs spécifiques d'activité disposent de leur propre organisme de sécurité sociale. En 1960, l'Institut de Sécurité et Services Sociaux des Travailleurs de l'Etat (ISSSTE) est créé pour délivrer des services de santé et d'autres composants de la sécurité sociale aux fonctionnaires. L'allocation des ressources et de l'accès aux services de santé sont alors motivés par l'influence politique et économique des différents groupes sociaux-économiques intéressés. Ainsi, l'Etat assigne la majeure partie de ses ressources à la prestation de services de santé pour les travailleurs des zones urbaines laissant de côté ceux qui ne bénéficient pas de contrats de travail formels et donc quasiment la totalité des travailleurs ruraux. Ceux-ci ne peuvent accéder qu'aux services de santé directement gérés par la SSA. Dans la mesure où ces services, à la différence des systèmes de sécurité sociale qui jouissent d'un financement tripartite intégrant les employeurs, les employés et le gouvernement, ne disposent que d'un budget limité du gouvernement fédéral, ils souffrent d'un manque de moyen considérable tant en terme quantitatif que qualitatif. L'intégration des travailleurs ruraux au système formel de cotisation à l'IMSS ne s'est opérée que

¹⁷⁶ Brachet-Márquez, Boltvinik, Damián, « El estado benefactor mexicano », *op. cit.*

partiellement et dans les Etats du Nord, pour les employés agricoles du secteur d'export jouissant d'un syndicat politiquement important. Les petits paysans n'ont à leur disposition qu'un système d'attention très lacunaire et aucune protection sociale. Notons que parallèlement aux services pour les assurés, l'IMSS met en place des infrastructures médicales en zones urbaines et rurales marginalisées pour les non-affiliés : d'abord nommés « *IMSS Coplamar* », ces services existent encore aujourd'hui sous le nom de « *IMSS Oportunidades* », après une tentative avortée dans les années 1980, de les faire fusionner avec les services de ce qui sera alors le Ministère de la Santé. A l'inégalité structurelle décrite, s'ajoute une concentration de l'offre des services, particulièrement en termes de spécialités médicales, dans les zones urbaines et plus particulièrement à la capitale fédérale.

Dans les années 1980, un processus de décentralisation, avec le transfert de la responsabilité des services de la SSA aux Etats, se met en place. Dans un premier temps, il s'agit davantage de la délégation de certaines fonctions et seuls 14 des 31 Etats y participent. Au même moment, un Cabinet de Santé est mis en place sous la direction propre du président. Le Système National de Santé est également créé afin de donner à la SSA la responsabilité de l'élaboration et la coordination de la politique nationale de santé. En 1983, un amendement à la Constitution établit le droit des personnes à la protection en termes de santé. Il constitue le socle de la Loi Générale de Santé (LGS) de 1984. En 1985, la SSA devient le Ministère de la Santé. En 1986, afin de prévenir les éventuelles inégalités provoquées par la décentralisation, le Conseil National de Santé, en charge de la coordination de l'élaboration des politiques entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés, est institué. Néanmoins, ce processus de transformation est mis en pause à cause de la résistance de groupes d'intérêt influents sur un fond de contexte politique troublé par les difficultés économiques. Le gouvernement interrompt son financement des coûts transitoires de la réforme. Dans les années 1990, la conclusion du processus de décentralisation se fonde sur des objectifs plus ambitieux transférant davantage de fonctions et responsabilités aux Etats dans l'objectif de renforcer les Services de Santé des Etats (SESA). Tous les Etats prennent part à cette seconde phase du processus de décentralisation.

En 1996, le pouvoir fédéral, dans le programme de la Réforme du Secteur Santé, reconnaît officiellement la segmentation entre la population ayant une capacité à avancer le coût des soins et celle n'ayant aucune capacité de paiement pour lesquels on reconnaît la responsabilité de l'Etat. Il établit ainsi que ces derniers pourraient avoir un accès aux SESA, bénéficiant de la gratuité pour un forfait intégrant douze interventions sélectionnées en fonction de l'importance de la maladie et d'un ratio de dépenses correspondant. Néanmoins, à l'instar du droit à la santé¹⁷⁷, l'application de ce forfait ne constitue pas une obligation effective des Etats puisqu'aucun moyen juridique n'est défini pour que les usagers puissent déposer une plainte en cas de non-exécution. Pour les populations les plus retirées, un dispositif d'unités mobiles de soin est mis en place. C'est bien la confirmation d'un système à plusieurs vitesses qui demeure malgré l'expression « Système National de Santé » aux apparences homogénéisatrices. Au début des années 2000, la population est ainsi divisée en cinq catégories¹⁷⁸ :

- Ceux qui peuvent payer des services de soins privés
- Les affiliés aux différents systèmes de sécurité sociale
- Ceux qui sont pris en charge par les SESA
- Ceux qui sont pris en charge par les services de l'IMSS pour non-affiliés (*IMSS Oportunidades*).
- Ceux qui sont pris en charge par les unités mobiles de soin.

De manière transversale à ces catégories, notons que le programme *Oportunidades* intègre une composante de soin préventif obligeant les bénéficiaires et leurs familles à se présenter à des consultations et suivre un schéma d'attention personnalisé en cas de détection de dénutrition, maladie chronique ou de grossesse.

¹⁷⁷ Article 4 de la Constitution mexicaine.

¹⁷⁸ Brachet-Márquez, Boltvinik, Damián, « El estado benefactor mexicano », *op. cit.*

2) La mise en place d'un schéma prétendant l'universalisation de la couverture en santé : le Système de Protection Social en Santé (SPSS)

Le recensement de la population de 2000, démontrant que 57.8% des Mexicains ne sont affiliés à aucun des systèmes de sécurité sociale, agit comme un détonateur. Le ministre de la Santé, Julio Frenk, se fait l'avocat de l'idée selon laquelle les dépenses de santé se convertissent rapidement en dépenses catastrophiques et sont une cause majeure de multiplication de la pauvreté. Les dépenses catastrophiques en santé se définissent comme celles qui sont supérieures à 30 % de la capacité de paiement, c'est-à-dire le revenu de la famille une fois soustraites les dépenses d'alimentation. Les dépenses générant un appauvrissement, quant à elles, sont celles qui poussent les foyers sous la ligne de pauvreté sans qu'importe leur montant¹⁷⁹. Ainsi, sur la base des chiffres du ministère de la Santé de 2006, Barba Solano¹⁸⁰ estime à 4 millions de foyers par an ceux qui effectuent des dépenses catastrophiques ; phénomène générant un appauvrissement pour des raisons de santé. En 2007, Frenk écrit : « s'il est vrai que l'amélioration de la santé est une des formes les plus efficaces de surmonter la pauvreté, les soins médicaux eux-mêmes peuvent se convertir en un facteur d'appauvrissement pour les familles lorsqu'un pays n'intègre pas les mécanismes sociaux pour assurer un financement juste de prise en charge de la santé qui protège toute la population¹⁸¹ ». Il pointe également le trop faible investissement public en santé (5.6% du PIB en 2000¹⁸²).

En 2003, le nouveau Système de Protection Sociale en Santé (SPSS) est mis en place dans l'objectif d'étendre l'assurance sur le champ de la santé. Il ne s'agit pas d'intégrer de nouveaux ayants-droits aux systèmes existants mais de créer un système additionnel pour les travailleurs informels et non salariés : le *Seguro Popular*¹⁸³ (SP). Il est appliqué comme programme pilote dans quelques Etats dès 2001. En 2003, le SP,

¹⁷⁹ Carlos Barba Solano, « La reforma de la Ley General de Salud en México y la creación del *Seguro Popular*: ¿Hacia la cobertura universal? », *Enrique Valencia Lomelo: Perspectivas del universalismo en México*, Guadalajara, México, Iteso, Fundación Konrad Adenauer, 2010, p. 95.

¹⁸⁰ Barba Solano, « La reforma de la Ley General de Salud en México y la creación del *Seguro Popular*: ¿Hacia la cobertura universal? », *op. cit.*

¹⁸¹ Julio Frenk, « Tender puentes: lecciones globales desde México sobre políticas de salud basadas en evidencias », *Salud Publica Mex*, 49 (^ s1), 2007, p. 16.

¹⁸² *Ibid.*, p. 17.

¹⁸³ Assurance Populaire.

intégré à la loi, est l'un des piliers du nouveau système de sécurité sociale. Il est prévu que son financement soit tripartite intégrant la contribution du gouvernement fédéral, des Etats et des familles en fonction de leur capacité de paiement. Les nouvelles dépenses publiques de santé, via le SP, devraient permettre de financer la multiplication et l'amélioration des infrastructures des systèmes de santé existants, tant des sécurités sociales que des SESA, que les affiliés à ce SP seraient en droit d'utiliser. Le SP est conçu comme une assurance santé privée incombant des droits et des devoirs aux individus qui s'affilient volontairement et qui sont responsables d'une partie du paiement de leur prime annuelle. Les services qu'il comprend, gratuits, sont établis sur des critères actuariels et intègrent¹⁸⁴ :

- un forfait d'interventions de soins ambulatoires et hospitaliers et d'examens en laboratoires intégrés dans un Catalogue Universel de Services de Santé (CAUSES) qui couvrait 284 interventions en 2012, chiffre qui évolue chaque année.
- quelques interventions plus rares couvertes par un Fonds de Protection contre les Dépenses Catastrophiques.
- une Assurance Médicale pour une Nouvelle Génération qui couvre tous les soins des enfants depuis leur naissance jusqu'à leurs cinq ans.

L'affiliation au SP a connu une croissance exponentielle. En décembre 2004, un million et demi de familles étaient affiliées. En 2011, l'objectif annoncé d'affilier 95% de la population ne bénéficiant d'aucun autre régime de sécurité sociale est déclaré atteint : quasiment cinquante deux millions de personnes sont affiliées. Les campagnes massives organisées par le *Seguro Popular*, l'utilisation du registre de bénéficiaires du programme *Oportunidades*, ainsi que les pratiques systématiques d'affiliation en inscrivant les individus à des segments de revenus exempts de participation financière¹⁸⁵, expliquent cette rapide croissance.

¹⁸⁴ Information disponible sur la page du *Seguro Popular* : http://www.seguro-popular.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=275&Itemid=291

¹⁸⁵ Au cours des entretiens réalisés auprès des affiliés du SP en zones rurales, les personnes rapportent systématiquement le fait que, au moment de s'inscrire au SP, leur interlocuteur, représentant du

Le SP marque l'abandon de l'idée de financer la sécurité sociale sur la base d'une fiscalisation du travail et entérine le maintien d'un système de santé public segmenté et inégalitaire. Comme le décrit Barba Solano¹⁸⁶, les assurés de l'IMSS et l'ISSSTE bénéficient des meilleurs services puisqu'on leur garantit un accès aux soins de santé les plus spécialisés et coûteux. Les affiliés au SP, quant à eux, n'ont pas cette garantie puisque le programme se concentre davantage sur les soins basiques. En ce sens, la possibilité d'un impact positif du SP sur les dépenses catastrophiques de santé des foyers apparaît peu probable. Les non-affiliés, bien qu'officiellement très peu nombreux, dépendant des SESA et des services de *IMSS Oportunidades*, disposent de services encore inférieurs. Même si le SP prévoit un investissement en infrastructures de soin, les zones les plus marginalisées restent sans couvertures et les populations traditionnellement exclues de l'accès aux soins, telles que les populations indiennes rurales, continuent de l'être. En ce qui concerne l'accès aux services hospitaliers de spécialité, les apports financiers du SP aux infrastructures sont loin d'avoir renversé la tendance d'absence de services en dehors des grandes villes. Ils ont, dans le meilleur des cas, permis d'engager un ou deux médecins ou étudiants en internat dans les hôpitaux des petites villes pour couvrir les besoins les plus courants d'urgentistes, orthopédistes, anesthésistes. Un affilié au SP, couvert pour une série d'interventions rares (par le Fonds de Protection contre les Dépenses Catastrophiques), doit voyager dans une grande ville voire à Mexico pour faire usage de ses droits.

3) Décalage entre l'intention politique affichée d'amélioration de l'accès à la santé et les dépenses publiques réelles engagées

Malgré une augmentation notable et constante des dépenses publiques de santé suite à la mise en place du SPSS, celles-ci restent extrêmement faibles au regard des dépenses totales de santé. En 2011, on estime à 49%, la participation publique aux dépenses de santé au Mexique – autrement dit bien moins que la participation moyenne de 75% des pays de l'OCDE¹⁸⁷. Dans la mesure où plus de 55% de cette

programme, leur a recommandé de déclarer le niveau de revenu le plus bas afin de ne pas avoir à payer leur affiliation.

¹⁸⁶ Barba Solano, « La reforma de la Ley General de Salud en México y la creación del *Seguro Popular*: ¿Hacia la cobertura universal? », *op. cit.*, p. 100.

¹⁸⁷ OCDE, *Matrice des dépenses de santé au Mexique*, Paris, 2011.

participation publique s'effectue pour la population affiliée aux systèmes de sécurité sociale, sans inclure le SP bien évidemment, il apparaît que la dépense publique de santé pour les non-affiliés, représentant plus de 50% de la population, est particulièrement basse. Historiquement, les dépenses publiques ont été favorables aux affiliés des systèmes de sécurité sociale. Entre 1970 et 1990, la dépense par bénéficiaire a été onze fois supérieure pour les affiliés à la sécurité sociale que pour les non-affiliés¹⁸⁸. Si la tendance ne s'inverse pas, on observe, dès le début des années 2000, une progression des dépenses pour les non assurés, notamment celles dirigées aux déciles les plus pauvres grâce aux efforts d'extension des infrastructures, les incitations à l'utiliser au moyen du composant santé de *Progres/Oportunidades* et plus récemment, grâce au *Seguro Popular*. Ainsi, entre 1996 et 2006, les dépenses publiques totales en services de santé augmentent de 66% pour les affiliés à la sécurité sociale mais de 257% pour les non-affiliés¹⁸⁹. C'est ainsi que croît la proportion des dépenses pour les non assurés qui passe de 20 à 40%¹⁹⁰. Ces chiffres révèlent une forte participation privée aux dépenses de santé. Dans la mesure où les assurances privées absorbent 4% des dépenses de santé¹⁹¹, il apparaît que ce sont les individus qui, majoritairement, financent leurs dépenses de santé. En 2010, les dépenses publiques de santé représentaient 6.2% du PIB du pays ; ce qui en fait le second pays de l'OCDE ayant la participation la plus faible aux dépenses de santé après la Turquie (6.1%)¹⁹².

C. Politiques de migration : quand « l'émigré de droits » vient remplacer le droit au travail.

Intégrer dans une même réflexion les politiques de santé et les politiques de l'Etat mexicain face à l'émigration semble a priori peu cohérent. Nous estimons qu'il est important néanmoins de le faire dans la mesure où nous traitons, dans cette recherche, des micro-assurances protégeant des risques de santé ainsi que des micro-assurances dirigées aux migrants et à leurs familles. En outre, les deux sujets permettent d'observer un style de politique sociale homogène de la part des pouvoirs

¹⁸⁸ Scott, *Gasto Público y Desarrollo Humano en México*, op. cit., p. 26.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 27.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ OCDE, *Matrice des dépenses de santé au Mexique*, op. cit.

¹⁹² OCDE, *OECD health data 2012. How does Mexico compare.*, Paris, 2012.

publics mexicains, contexte d'intégration de la micro-assurance : le choix de la régulation¹⁹³ au détriment de la réforme face à un système public de santé et un système légal d'emploi qui, dans un même cercle de cause à effet, excluent plus de la moitié des citoyens.

Les politiques ayant trait à l'émigration des citoyens sont le pendant des politiques d'emploi. En effet, c'est l'absence d'opportunité d'emploi dans le pays qui est à l'origine de la forte migration des mexicains vers (majoritairement) les Etats-Unis. Nous nous attachons à expliquer ici, grâce à une brève analyse historique, comment les initiatives publiques ayant trait à l'émigration en sont arrivées aujourd'hui à relever, en grande partie, des politiques sociales du gouvernement.

1) Court rappel de contexte : histoire de la migration des mexicains aux Etats-Unis.

Au début du XXème siècle, les problématiques dominantes des Etats-Unis sont la maîtrise du territoire, et particulièrement du sud-est du pays acquis au début des années 1850, et le soutien de la croissance économique. Dans un contexte où les restrictions à la migration venue d'Europe commencent à fleurir, les mexicains apparaissent comme du pain béni pour les employeurs. La proximité géographique est une opportunité incontestable pour répondre aux nécessités immédiates de main d'œuvre. Ainsi, des réseaux informels où des intermédiaires mettent en lien les travailleurs mexicains et les employeurs étasuniens se créent.

Parallèlement le Mexique connaît des difficultés d'ajustement structurel : l'évolution de l'économie et de la société, et notamment l'instabilité économique et sociale en zones rurales, encourage la migration vers les Etats-Unis. La massification du phénomène migratoire, notamment avec la première Guerre Mondiale et la nécessité plus forte de main d'œuvre aux Etats-Unis due à la diminution de la migration européenne, n'est pas vue d'un bon œil du côté mexicain. En effet, notamment par la voie d'intellectuels, se diffuse l'idée que celle-ci se reflète sur les problèmes

¹⁹³ Au sens que Lautier donne à ce terme (que nous avons expliqué précédemment) dans: Bruno Lautier, « Représentation et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine », *Poulin, Richard et Salama, Pierre: L'insoutenable misère du monde. économie et sociologie de la pauvreté*, Hull, Québec, Vents d'Ouest, 1998.

économiques du pays et qu'elle pourra, dans un avenir proche, être coûteuse tant en terme de valeurs culturelles que face à une nécessité de main d'œuvre. Néanmoins entre 1910 et 1920, le gouvernement fait face aux conflits de la révolution et la migration apparaît comme un problème subalterne. Quelques initiatives pour décourager la migration, telles que le développement de campagnes de dissuasion diffusant l'idée que les migrants sont victimes d'abus ou en développant un projet de « Mexicanité » qui diffuse l'idée que les individus sont partis à cause des erreurs du régime précédent et qu'il faut les ramener au pays, sont prises. Elles n'enregistrent aucun succès.

Avec la crise économique de 1929, les immigrés mexicains font office de boucs émissaires aux Etats-Unis et des déportations massives ont lieu. En l'absence de politique bilatérale pour la gestion du phénomène migratoire, le gouvernement mexicain, non préparé à recevoir la population rapatriée, tâche, tant bien que mal et sans réel moyen, de faciliter leur retour.

De 1942 à 1965, 10 millions de migrants mexicains entrent sur le territoire étasunien notamment grâce à la signature d'accords entre les deux pays afin d'administrer de façon bilatérale le recrutement de travailleurs mexicains. En effet, les Etats-Unis s'engagent dans une négociation avec le pays voisin à cause de la situation d'urgence générée par la seconde Guerre Mondiale. Le manque de main d'œuvre risque de devenir préoccupant. Les employeurs eux-mêmes font pression sur le gouvernement. En 1942, se signent les accords Bracero, programme de visas de travail temporaires, pour une période de 4 ans. Néanmoins, malgré la venue de près de 200 000 braceros entre 1942 et 1946, la migration de sans-papiers continue de croître.

Avec la fin de la guerre, le retour des soldats et la décélération de l'économie, le gouvernement étasunien estime évident, dans un premier temps, le non renouvellement des accords. Néanmoins, la main d'œuvre mexicaine, flexible, saisonnière peu chère, devient essentielle pour le processus productif américain, notamment dans le secteur agricole et certaines industries. En outre, le gouvernement mexicain lui-même insiste pour le renouvellement : l'importance des remises est déjà perçue. Les accords sont renouvelés en 1948. Un troisième renouvellement, manifestant une stabilisation des accords est finalement signé en 1955. Les Etats-Unis,

du fait de la pression, tant des groupes de protection des droits civils que des groupes anti-migration, mais aussi de la perception qu'ils ne sont plus nécessaires au renouvellement de la main d'œuvre, décident de manière unilatérale de la fin des Accords Bracero en 1964.

Aux accords Bracero, succède une période de mesures unilatérales de la part des Etats-Unis, ou plutôt d'absence de mesures, concernant la migration. L'asymétrie de pouvoir entre les deux pays voisins, due à la dépendance économique du Mexique envers les Etats-Unis, détermine la mise en œuvre d'une politique migratoire unilatérale étasunienne. La définition de celle-ci répond aux pressions politiques économiques de différents groupes : exploitants agricoles, organisation anti-migration etc. Au cours des crises économiques et politiques des années 1970, la politique migratoire nord-américaine devient un instrument qui contribue à légitimer le gouvernement et à détourner l'attention des crises nationales.

De manière tacite, les deux pays coïncident sur le fait de maintenir le flux et la structure existants de la migration mais sans établir de règles sur le sujet. Ainsi, la majorité de ces flux deviennent illégaux. Les migrants sont les premières victimes de cette situation. En outre, les Etats-Unis continuent d'être en situation de pouvoir : ils peuvent mettre en place les politiques de la migration, favorisant leurs propres intérêts. De part et d'autre de la frontière, on n'affiche plus la volonté de favoriser la migration. Au contraire, on développe des mesures de protection des frontières et de contrôle de la population. Celles-ci n'influent pas sur la migration des sans papiers qui continue de croître.

En 1986, aux Etats-Unis, la Loi de Réforme et Contrôle de la Migration (IRCA), est votée. Son but est clair : réduire la population de sans-papiers et démontrer que le territoire étasunien est protégé. Ainsi, paradoxalement, l'IRCA comprend un pan de régularisation massive des sans-papiers et un pan non moins important de renforcement de la politique de sécurité. 5 millions de mexicains se naturalisent par ce biais. Il devient ainsi impossible pour le gouvernement mexicain d'ignorer l'ampleur du phénomène de la migration définitive (à l'époque, la double nationalité n'est pas encore permise). Avec cette naturalisation de masse, il est nécessaire de modifier le discours et les mesures à l'égard de la communauté résidant aux Etats-Unis.

L'intensification des politiques étasuniennes agressives à l'égard des migrants oblige à « s'occuper » de la population résident hors des frontières. C'est dans ce contexte que sont signés en 1994, les accords de l'ALENA qui taisent habilement toute question liée à la migration.

Avec l'alternance politique et l'arrivée de Vicente Fox du PAN au poste de président, la politique envers les émigrés connaît des changements importants. Ce nouveau président affirme que le thème migratoire est l'une des priorités de son gouvernement tout autant sur le plan interne que sur le plan bilatéral. Autrement dit, il rompt avec la vision établie depuis les années 1970 selon laquelle négocier avec les Etats-Unis est désavantageux pour le Mexique et qu'un éventuel accord n'assure en rien la protection des Mexicains. Il reprend donc les négociations avec le pays voisin. De celles-ci naît en 2005, l'Alliance pour la Sécurité et la Prospérité de l'Amérique du Nord (ASPAN) accord stratégique signé entre les ministères des affaires étrangères du Canada, du Mexique et des Etats-Unis. L'ASPAN a pour but de renforcer la sécurité des sociétés et de favoriser la compétitivité des entreprises pour fortifier les économies. Ainsi, cette alliance ne génère aucune avancée sur le thème de la migration mais renforce un dialogue privilégié et institutionnalisé entre le Mexique et les Etats-Unis, contexte considéré comme favorable, par les autorités mexicaines, pour des négociations de tout ordre.

Le phénomène migratoire vers les Etats-Unis, pour des raisons géographiques évidentes, s'initie dans les Etats du Nord du pays. Néanmoins, avec les crises du secteur rural dues principalement à l'échec de la réforme agraire, à l'impossibilité pour les petits paysans (plus de 70% des unités productives agricoles sont de moins de 5 hectares¹⁹⁴) de s'intégrer à l'économie de marché et à l'ALENA, ce phénomène gagne les Etats du centre et du sud intégrant, dès les années 2000, le Yucatan et le Chiapas. Si la croissance de la population née au Mexique et résident au Etats-Unis a été particulièrement soutenue au début des années 2000, on note une stagnation de celle-

¹⁹⁴ Hector Manuel Robles Berlanga, *Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina. Estudio de caso: México.*, FAO, 2010.

ci à 11.9 millions de personnes depuis 2009¹⁹⁵. La récente crise économique de 2008 provoquant la perte d'emploi de nombreux mexicains travaillant aux Etats-Unis, ainsi que le durcissement des lois migratoires, tout au long des années 2000, notamment dans plusieurs des Etats du sud des Etats-Unis, sont les principaux facteurs de ce phénomène. En 2007, on enregistrait 751 mille mexicains entrés aux Etats-Unis. En 2010, ce chiffre passe à 375 mille – soit 50% de moins en 3 ans¹⁹⁶. On observe également une augmentation de la perspective de retour bien que dans des proportions moindres que l'envisageaient les prévisions à ce sujet. De 1995 à 2000, 260 mille migrants reviennent au Mexique tandis que de 2005 à 2009, ils sont 307 mille. L'augmentation des retours n'est que de 18%¹⁹⁷.

2) L'amorce dispersée d'actions publiques destinées aux émigrés

A la fin des années 1980, les pouvoirs publics mexicains, qui entrent progressivement dans une période de « politique d'attention et rapprochement des migrants¹⁹⁸ », lancent plusieurs initiatives, dont plusieurs ont avant tout un impact symbolique, directement destiné à ses ressortissants vivant hors du pays. Sans que l'on observe de fil conducteur réel entre les différentes mesures prises, on y voit la volonté d'affirmer cette représentation de ceux que l'on considère bien comme des citoyens bien qu'ils ne soient plus sur le territoire. A ce titre, en 1998, par la modification de la loi sur la nationalité, le pays reconnaît officiellement la possible double nationalité pour les mexicains.

En 1990, le Ministère des Affaires Etrangères crée le Programme d'Attention à la Communauté Mexicaine à l'Etranger (PACME), qui agit au sein du réseau consulaire des Etats-Unis couvrant des questions de santé, d'éducation et culturelles pour les émigrés mexicains installés aux Etats-Unis.

¹⁹⁵ Comisión técnica de la EMIF, *Situación de la emigración Mexicana y de la migración de tránsito irregular en México*, Mexico DF, Consejo Nacional de Población (CONAPO), La situación demográfica de México 2011, 2011.

¹⁹⁶ Telésforo Ramirez Garcia, Liliana Meza Gonzalez, *Emigración México-Estados-Unidos: balance antes y despues de la recesión económica estadounidense*, Consejo Nacional de Población (CONAPO), La situación demográfica de México 2011, 2011.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Jorge Durand, « De traidores a heroes. Políticas migratorias en un contexto de asimetría de poder », DELGADO WISE R. y KNERR B: *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Miguel Angel Porrúa, México, América Latina y el Nuevo Orden Mundial, 2005.

En 2000, le président Fox, tout juste élu, crée le Bureau Présidentiel pour les Mexicains à l'Extérieur (OPME) envoyant ainsi aux communautés émigrées le signe de sa volonté d'établir un lien direct entre elles et le chef du gouvernement lui-même.

Finalement, l'OPME fusionne avec le PACME en 2002 en devenant l'Institut des Mexicains à l'Extérieur (IME). Sa présence au sein des consulats favorise considérablement le rôle de ses derniers devenus des interlocuteurs davantage visibles pour les émigrés. Il permet aussi l'institutionnalisation des relations, jusqu'ici plus informelles, entre l'Etat et les associations de migrants appelées Home Town Associations (HTA).

En 2006, on donne finalement les moyens aux mexicains résidant à l'extérieur d'exercer leurs droits de citoyen puisqu'on autorise le vote depuis l'étranger.

Dans cette phase initiale d'initiatives publiques d'accompagnement de l'émigration, on ne se limite pas aux aspects de citoyenneté stricte et de représentation consulaire. Dès les années 1990, l'intérêt majeur des pouvoirs publics pour le phénomène se traduit également par une volonté de capter plus finement l'ampleur des remises, argent envoyé par les migrants dans leur pays d'origine, qui arrivent sur le territoire. Le CONAPO montre que, en 1997, 18.4% des foyers mexicains a un membre direct de sa famille ayant une expérience migratoire aux Etats Unis ou reçoit des remises envoyées depuis ce pays voisin¹⁹⁹. Il s'agit bien d'un phénomène majeur qu'il faut être capable de mesurer.

Ainsi, la Banque Centrale du Mexique met en place des mesures de décompte permettant de détecter le volume important que représentent les remises pour le Mexique. En 2002, les entreprises de transferts financiers sont obligées de transmettre à la Banque Centrale les montants et États de destinations des remises qu'elles opèrent. De cette façon, la part d'estimation statistique, antérieurement essentielle, devient alors dérisoire ; on se base sur des chiffres réels. En 1995, la banque centrale annonce que 3 500 millions de dollars sont entrées comme remises sur le territoire²⁰⁰.

¹⁹⁹ Consejo Nacional de Población, *Rasgos de continuidad y cambio de la migración México-Estados Unidos*, CONAPO, 2000.

²⁰⁰ www.banxico.org.mx

Dès lors, ce chiffre ne cesse de croître. En 2000, il s'agit de 9 814 millions et en 2006 : 23 054 millions. Malgré la croissance réelle du phénomène, il est évident que la meilleure couverture permise par le nouveau système de décompte accentue l'augmentation de ce chiffre. Les résultats de ce décompte sont sans appel puisqu'ils montrent que les remises sont décisives pour l'économie du pays : depuis le début des années 2000, elles figurent à la tête des apports de devises. D'un montant total de 20 738 millions de dollars pour 2012²⁰¹, elles sont la troisième source de revenu extérieur pour le Mexique, après les investissements étrangers directs et les ressources de l'exportation du pétrole. Notons que l'intérêt public à appréhender les remises ne se manifeste pas uniquement depuis la Banque Centrale. Dès le recensement de la population de l'année 2000, la question de la réception ou non de ce type de revenu par le foyer est intégrée.

L'identification comptable des remises est une étape importante dans le processus de mise à l'agenda public du phénomène migratoire. En effet, elle permet de mesurer avec exactitude leur ampleur mais rend également possible leur traçabilité. De ce fait, la planification des activités liées à cette donnée est facilitée. Un signe est ainsi envoyé aux migrants sur la question des remises au travers du programme « *Directo à Mexico* » né de l'accord entre les banques centrales mexicaines et étasuniennes signé en 2004. Celui-ci prévoit les transferts d'argent d'un compte à l'autre entre les deux pays grâce à un taux très faible et fixé par les banques centrales. Les négociations de *Directo a Mexico* se font dans le cadre de l'ASPAN. L'IME participe à celles-ci. Même si le programme est partiellement un échec puisqu'il est davantage utilisé par les retraités étasuniens installés sur les côtes mexicaines que par les émigrés mexicains, il est le reflet de l'intervention directe de l'Etat, concernant des transactions pourtant privées, pour que les individus bénéficient de coûts de transfert moins élevés que lorsqu'ils utilisent les services des entreprises de transferts financiers traditionnelles²⁰².

²⁰¹ www.banxico.org.mx

²⁰² telles que Western Union ou MoneyGram.

3) Flirt inavoué avec l'idée de « remises et développement »

« Il n'existe pas de politique publique en matière de remises. Le gouvernement ne considère pas la migration comme un « good deal », comme une option de développement envisageable. L'idée même de politique publique ayant trait aux remises est une contradiction ». Annie Carillo, Responsable des Questions Economiques à l'IME²⁰³

Malgré la déclaration de la fonctionnaire de l'IME que nous venons de citer, force est de constater qu'un grand nombre d'initiatives publiques visibles relatives à l'émigration concerne les remises. Issus des gouvernements des Etats ou du gouvernement fédéral, on retrouve derrière chacun de ces programmes une idéologie commune : permettre, à partir des remises des investissements utiles, pour en faire le moteur d'un développement économique individuel ou collectif. L'IME a d'ailleurs pour fonction de diffuser ces programmes ainsi que les initiatives issues d'ONG et d'institutions internationales allant dans le même sens.

Sans présenter ces programmes de manière exhaustive, nous pouvons néanmoins différencier ceux qui offrent des services individuels de ceux qui prévoient des actions de groupe affichant un but de développement collectif. Dans la première catégorie, on peut citer en exemple « *Mi casa en México*²⁰⁴ », financé par le secteur public comme privé, à la charge la Société Hypothécaire Fédérale (SHF) dont le but est de faciliter l'achat de maisons au Mexique pour les ressortissants vivant aux États-Unis ou au Canada. Dans la seconde, mentionnons le « *Tres por Uno*²⁰⁵ » à la charge de la SEDESOL. Né en 2002 à l'échelle fédérale, il est le résultat d'un long processus d'interactions entre l'Etat et les HTA. Ces dernières, engagées de manière informelle dans des projets caritatifs dans les localités d'origine des migrants, sollicitent, depuis de nombreuses années, la participation des pouvoirs publics à ceux-ci. Ainsi, en 1992, la Fédération des Clubs de Zacatecas du Sud de la Californie parvient à un accord avec l'Etat de Zacatecas et c'est la naissance du « Dos por Uno ». Ce programme prévoit que, à chaque dollar donné par une HTA pour un projet approuvé de construction de

²⁰³ Entretien réalisé le 26 mars 2008.

²⁰⁴ Ma maison au Mexique.

²⁰⁵ Trois pour Un

bâtiment, d'infrastructure ou projet productif dans une communauté, l'Etat et la municipalité participerait également à échelle d'un dollar chacune. Après la reprise du modèle dans d'autres Etats, c'est l'Etat Fédéral qui s'engage finalement en ajoutant le troisième dollar donnant naissance au « Tres por Uno ». L'engagement économique de la Sedesol, au travers de ce programme, croît d'année en année : en 2002, sa participation s'élevait à 107,7 millions de pesos (environ 11 millions de dollars de l'époque) ; en 2010, elle était de 546.3 millions (environ 46 millions de dollars).

Au delà du succès relatif de ce programme²⁰⁶ après une décennie de fonctionnement, celui-ci révèle un positionnement particulier de l'Etat. Niant son attrait pour l'idée de compter sur les remises pour des projets de développement, il participe néanmoins à des initiatives intégrant les remises comme capital de départ reconnaissant de cette manière le potentiel de développement que portent ce revenu. Le discours officiel justifiant cet engagement²⁰⁷ est habile : on ne presse pas les migrants à envoyer des remises et à participer à des œuvres sociales ; néanmoins, dans la mesure où des pratiques individuelles existent déjà, l'Etat aide à les orienter afin de tirer le meilleur avantage individuel et collectif de ces dernières. En ce sens, il est exact que l'Etat n'attend pas après les projets « Tres por Uno » pour générer des opportunités de croissance dans le pays.

Néanmoins, l'initiative est révélatrice de l'impossibilité d'affronter directement le phénomène d'émigration chronique en manifestant une présence active par des actions parcellaires et dérisoires. Delgado Wise et Marquez Covarrubias affirment : « Actuellement Mexico ne dispose pas d'une politique en matière de migration et développement²⁰⁸ ». Si le thème de la migration a gagné du terrain sur la scène des politiques publiques mexicaines, les résultats obtenus restent limités et surtout ne

²⁰⁶ Nombreux sont les projets productifs réalisés dans le cadre du projet qui essuient des échecs. Le capital apporté par les remises ne garantit pas d'autres conditions nécessaires à leur succès : compétences techniques des participants, existence du marché, acceptation sociale d'un projet privé subventionné par des fonds publics entre autres.

²⁰⁷ Visible notamment sur la page de la SEDESOL où le programme "Tres por uno" est présenté : http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_3x1_para_Migrantes

²⁰⁸ Raúl Delgado Wise, Humberto Marquez Covarrubias, « Migración, políticas públicas y desarrollo en México: problemática y desafíos », *Gonzalez Gutierrez C: Relaciones Estado-díaspóra: la perspectiva de América Latina y el Caribe, Tomo II*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto de los Mexicanos en el Exterior, México, 2006.

permettent pas de résoudre les sources du problème. Selon les auteurs cités précédemment, les trois programmes qui affichaient explicitement la volonté de s'attaquer aux causes de l'émigration n'ont pas rempli leur mission et même, ont suivi des logiques inverses. Non seulement l'ALENA ne s'est développée que sur le champ économique mais en plus ceci s'est fait d'une manière asymétrique avec une subordination du Mexique envers les Etats-Unis. Le programme « Contigo²⁰⁹ », programme social lancé par Fox visant au renforcement des capacités locales, ne joue finalement qu'un rôle d'assistance à l'extrême pauvreté. Quand à l'ASPAN, elle en est restée à l'étape des bonnes intentions sur le thème migratoire ; son objectif est la définition d'un agenda géopolitique de sécurité en accord avec les intérêts des Etats-Unis.

Dans ce contexte, la politique en matière d'émigration au Mexique est adaptative et sans vision globale : elle se définit par la mise en place de programmes sans lien et dont le but est de répondre partiellement à quelques conséquences néfastes de la migration tout en assurant le maintien de l'équilibre macroéconomique et de la stabilité sociale.

4) Des « politiques de migration «compassionnelles»²¹⁰ »

Lestage reprend l'idée précédemment développée en allant plus loin. Elle démontre que face à l'impossibilité de formuler un accord officiel entre les gouvernements du Mexique et des Etats-Unis au sujet du travail et de la circulation des personnes dans les deux pays, l'Etat mexicain renforce les actions symbolisant un "pouvoir du berger²¹¹", n'existant pas dans les faits, au travers d'actions « empathiques » face à la souffrance de l'expérience migratoire de ses ressortissants. Ainsi, les politiques sur l'émigration qui ne concernent pas les remises appartiennent à ce registre. A la suite de Lestage, nous pouvons citer, entre autre, les actions de défense des droits (à la retraite par exemple) des Mexicains confrontés au système juridique des Etats-Unis,

²⁰⁹ Avec toi

²¹⁰ Françoise Lestage, « The political management of migrant's suffering. New practices by the Mexican State(s) with their emigrants », *Migraciones Internacionales*, vol. 7, n° Especial 1, juillet-décembre 2013, pp. 9-36.

²¹¹ Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique: Cours au collège de France (1978-1979)*, Paris: Gallimard, 2004.

les mesures d'appui aux migrants à la recherche d'emplois saisonniers²¹² ou la gestion du processus administratif de transfert des corps des personnes décédées aux Etats-Unis²¹³.

²¹² Guillermo Yrizar Barobosa, Rafael Alarcon, « Emigration Policy and State Governments in Mexico », *Migraciones Internacionales*, 5, n°4, 2010, pp. 165-198.

²¹³ *Ibid.* ; Adrian Felix, « Posthumous transnationalism: Postmortem Repatriation from the United States to Mexico », *LARR*, 46, Number 3, 2011, pp. 157-178.

CHAPITRE 2: LA CONSTRUCTION DU PRODUIT MICRO-ASSURANCE.

I. La micro-assurance existe-t-elle?

A travers le monde, divers produits financiers sont distribués sous le nom de micro-assurance. Remettre en cause son existence est, de ce point de vue, douteux. Néanmoins, plus que sa réalité positive, tangible, nous nous intéressons à la construction d'un dispositif auquel il a été décidé d'adosser ce nom « micro-assurance ». Les études qui retracent l'histoire de la micro-assurance s'accordent à dire que les initiatives de distribution de produits commerciaux d'assurance auprès de populations peu fortunées, du début du XXème siècle, dans les pays les plus riches, sont ses ancêtres. On donne ainsi pour exemple la *Folksam General Mutual Insurance Company* fondée en 1908, par le mouvement coopérativiste suédois afin de protéger les travailleurs à faible revenu du risque d'incendie dans leur domicile²¹⁴. Or, ces antécédents, qui ne portaient pas bien évidemment le nom de « micro-assurance », ne sont que très partiellement les précurseurs du produit tel qu'on le connaît aujourd'hui. Nous estimons, en effet, que c'est moins le public auquel il est destiné que le réseau au sein duquel ce dispositif émerge comme produit dans les années 2000 qui permet de le définir et comprendre. Cette approche, issue de la sociologie de la traduction de Callon et Latour²¹⁵, présente l'avantage de considérer la micro-assurance non comme un objet passif ou une réalité objective mais comme un élément en interdépendance forte avec d'autres actants participant conjointement à la construction d'un problème, à sa reconnaissance comme tel et de son développement dans le temps où ce réseau le porte. Ainsi, la micro-assurance, permet d'établir un lien intelligible entre des activités hétérogènes et s'insérant dans des contextes particuliers. Nous présentons ici la micro-assurance comme actant, objet mais aussi sujet d'une traduction qui est moteur du lien qui se soude entre diverses institutions, les mobilisant dans une même

²¹⁴ Amanda Bayona Páez et al., « Microseguros en Colombia como factor clave de desarrollo y crecimiento de Colombia y como oportunidad. », Bogota, Colombia, Universidad de la Sabana, 2010, p. 13.

²¹⁵ Madeleine Akrich, Michel Callon, Bruno Latour, *Sociologie de la traduction: textes fondateurs*, Presses des Mines, 2006.

chaîne à l'origine de la constitution d'un réseau, porteur d'une vision apparemment unifiée et aux prétentions universelles.

Quand le concept de micro-assurance émerge, de nombreuses études nous fournissent des renseignements sur les caractéristiques, résultats, succès et difficultés de ce dispositif perçu avant tout comme produit financier. En considérant ici la micro-assurance comme un concept actif et mouvant, il ne s'agit pas de le voir comme une fin en soi mais comme un dispositif imprégné de valeurs, normes, objectifs, résistances et conventions contradictoires et en perpétuel mouvement qui stabilise néanmoins une possibilité d'accord. Nous reprendrons, par la suite, en référence à la réflexion de Mosse²¹⁶, le concept de « communauté d'interprétation » pour identifier les autres actants dont l'objet central de réunion est la micro-assurance comme produit. Avant de nous intéresser à ces acteurs qui existent et se développent en référence à l'actant « micro-assurance », nous cherchons à déconstruire les interprétations dont il fait l'objet.

Notre analyse comprend ainsi deux versants : dans un premier temps, nous nous intéressons aux manifestations positives de ce produit financier partant du principe que celles-ci sont les preuves de son existence. Puis nous confrontons ces manifestations matérielles de la micro-assurance aux deux réalités, dotées chacune d'un référentiel propre, auxquelles celle-ci, comme élément du discours, renvoie : l'assurance et le microcrédit. Cette synthèse permet, en effet, de construire un savoir cohérent de la micro-assurance dont la dimension symbolique influe autant que ses manifestations concrètes dans les contextes de mise en œuvre du produit.

A. La micro-assurance comme réalité tangible

1) Les attributs d'un produit financier

Les produits existant sous le nom de micro-assurance fonctionnent selon des modalités techniques précises dans un cadre légal délimité, correspondant au contexte national au sein duquel ils s'insèrent. C'est donc un produit de marché dont les fonctions sont reconnues et encadrées.

a) Existence technique

²¹⁶ Mosse, *Cultivating development*, *op. cit.*

Produit financier complexe, la micro-assurance est conçue à partir du modèle classique de l'assurance commerciale traditionnelle prévoyant, dans son acceptation la plus stricte, de « rembourser à un individu tout ou partie d'une perte financière due à un événement ou un risque imprévisible²¹⁷ ». Ce mécanisme s'exerce par la constitution d'un pool d'un grand nombre d'individus, les assurés, exposés de manière aléatoire à un même risque. Grâce au versement d'une somme d'argent nécessairement inférieure au coût des dommages engendrés par le choc couvert, la prime, chaque individu de ce pool participe à la constitution d'un fonds ayant pour objectif de dédommager la proportion réduite d'assurés qui subit effectivement une perte. Ainsi, il est reconnu que « l'assurance réduit la vulnérabilité en remplaçant la possibilité minime de subir une perte importante par la certitude du paiement régulier de petites primes ²¹⁸ ». L'institution assumant la charge de ce risque, une compagnie d'assurances, dans la plupart des modèles, indemnise les personnes affectées grâce à ce fonds qui permet par ailleurs de financer son infrastructure administrative et de générer du profit, rémunérant son activité ainsi que celle de ses partenaires qu'elle associe dans la distribution des produits.

La micro-assurance manie un vocabulaire technique précis emprunté au champ lexical de l'assurance. Au-delà de sa description stricte, les enjeux, caractéristiques, partenariats associés au dispositif micro-assurance sont conditionnés par son assimilation à ce produit en particulier. Pour en avoir une compréhension précise, il est nécessaire de revenir ici, dans un premier temps, sur les concepts qui le définissent:

- L'événement assuré : l'événement qui, s'il se présente, provoque la prise en charge des dommages par l'assurance (paiement d'une indemnisation, octroi d'un service). Cet événement est précisément défini et strictement délimité afin d'assurer une même compréhension chez l'assureur et chez l'assuré. On ne peut envisager d'assurer *tous* les événements. Ces derniers doivent réunir certaines caractéristiques. Tout d'abord, pour que du pool d'individus assurés,

²¹⁷ Dominic Liber, Michael J. McCord, *L'assurance et les institutions de microfinance: Guide technique pour le développement et la prestation de services de micro-assurance*, International Labour Organization, 2004, p. 9.

²¹⁸ *Ibid.*

seulement une faible proportion d'entre eux connaisse un dommage, l'événement doit être aléatoire. On ne peut anticiper le fait qu'il se présente. Il faut également que le risque couvert ait peu de probabilité d'avoir lieu dans la période comprise par l'assurance. L'événement assuré est aussi indépendant : un sinistre chez un assuré n'augmente pas la probabilité de sinistre chez les autres. Il est, dans la mesure du possible, non contrôlable. L'assuré ou ses bénéficiaires ne peuvent provoquer l'événement pour toucher l'indemnisation. Finalement, il est univoque. Autrement dit, il n'y a pas de difficulté à déterminer qu'il ait eu lieu ou non.

- La prime : la somme payée par l'assuré pour jouir de la couverture prévue par l'assurance. Il existe des primes uniques et des primes périodiques. Les primes uniques sont versées généralement au moment de l'acquisition de la police d'assurance. Elles préviennent du risque du défaut de paiement tout en réduisant les coûts administratifs du produit et sont donc privilégiées en micro-assurance. Dans la mesure où il s'agit pour le client la payer en une seule fois, la prime de micro-assurance doit être économique – aspect technique limitant au moment d'établir un produit complexe ou coûteux. En ce qui concerne les primes périodiques dans le cadre de la micro-assurance, la valeur totale de la prime est généralement divisée par douze et payée mensuellement pour une durée d'un an. Dans le cadre des assurances traditionnelles, les primes peuvent avoir une durée de couverture plus longue. La détermination de la valeur de la prime, appelée aussi tarification, s'effectue à partir d'un calcul qualifié d'actuariel. Relevant de la discipline des actuaires, ce calcul est basé sur l'usage des théories mathématiques appliquées à la probabilité et à la statistique permettant de répondre à des questions de prévoyance sociale. Comme pour l'assurance, la prime de micro-assurance doit couvrir quatre types de coûts : les coûts opérationnels, le coût des réserves à maintenir, le taux de capitalisation, la prime de risque. Ce dernier coût différencie radicalement la structure du prix de la prime d'assurance de celle du taux d'intérêt du crédit. Il s'agit du calcul du coût des sinistres attendus pour la période durant laquelle le risque est assuré. Il s'établit sur la base de deux critères : le montant de l'indemnité à payer et la

probabilité que l'événement survienne. Dans un pool de risques, tous les individus ne présentent pas la même probabilité d'être affecté par l'événement assuré. Théoriquement une prime différente devrait être appliquée à chacun d'eux. Dans la réalité, les assureurs procèdent de deux manières : ils peuvent choisir de traiter les assurés de manière individuelle en leur faisant payer une prime correspondant au risque qui est le leur, ou bien de les traiter de manière collective en leur faisant payer une prime moyenne obtenue de la division égale du coût total de l'ensemble des sinistres attendus pour le groupe. Au vu de la complexité du calcul des primes individuelles et du coût administratif que cette activité engendre, c'est la tarification collective qui est quasiment tout le temps retenue pour la micro-assurance.

- Le sinistre : le fait que se présente l'événement assuré et qui engage, une fois que l'assuré ou son bénéficiaire le déclare, que soient mises en œuvre les garanties du contrat.
- La durée de la couverture : le laps de temps durant lequel l'assuré est couvert pour l'événement assuré pour lequel, s'il se produit, ses dommages doivent être pris en charge par l'assureur. Cette durée peut être limitée dans le temps ou peut concerner la vie entière. En ce qui concerne les micro-assurances, elles sont presque exclusivement temporaires. Dans le cas d'assurances sur les crédits, elles couvrent généralement la durée d'un prêt. Sinon, les produits ont une validité annuelle et l'assuré doit penser à renouveler son assurance s'il souhaite que l'événement assuré soit maintenu sans discontinuer. Les contrats d'assurance de longue durée engagent un respect de promesses financières tant de la part de l'assuré que de l'assureur. C'est un schéma qui peut être amené à être utilisé dans le cadre de micro-assurances retraite.
- L'indemnisation (ou prise en charge des dommages): compensation financière de la perte vécue lors du sinistre. Pour la déterminer, plusieurs éléments entrent en ligne de compte. Dans la mesure du possible, les assureurs cherchent à ce que l'indemnisation corresponde à la valeur de la perte. En effet, si elle est plus élevée, on se confronte alors à un risque de fraude accru. Les assurances ne couvrent pas uniquement des risques financiers ;

l'indemnisation monétaire vient parfois dédommager une perte irremplaçable. Dans le cas de l'assurance-vie, il est évident que la somme versée par l'assureur ne fait pas revenir l'assuré décédé. Ainsi, pour déterminer l'indemnisation, on crée un indicateur appelé intérêt assurable permettant d'estimer la perte et de la convertir en valeur monétaire. L'intérêt assurable correspond au montant permettant de protéger l'assuré contre la perte subie. Ceci est valable également pour les polices qui prévoient la couverture du sinistre via un service²¹⁹ dans la mesure où ce service a un coût que l'assureur prend en charge. L'intérêt assurable, clé de voûte de la définition de l'indemnisation, n'est pas le seul critère. Les assureurs sont également obligés de tenir compte de la capacité financière des clients et des prix pratiqués par la concurrence sur des produits équivalents.

- Les exclusions : les conditions ou circonstances qui excluent un individu ou un groupe de la possibilité d'acquiescer un produit spécifique d'assurance ou qui, malgré un sinistre, annulent le paiement de l'indemnisation ou la prise en charge des dommages. Ces exclusions sont théoriquement clairement communiquées par l'assureur à l'assuré. Certaines exclusions sont imposées par la loi, d'autres sont contractuelles. Ainsi, les maladies chroniques sont une exclusion classique des assurances santé et assurances-vie. Dans la mesure où provoquer volontairement l'événement assuré est un délit, le suicide est une exclusion traditionnelle de l'assurance-vie. La micro-assurance présente la caractéristique de réduire considérablement ces exclusions²²⁰ – mesure rendue possible grâce au faible montant des indemnités.
- La police: le contrat qui lie l'assureur à l'assuré et donc la preuve de l'événement assuré. Il détermine et délimite ce dernier ainsi que son coût, autrement dit le prix de la prime, sa durée de couverture, l'indemnisation

²¹⁹ C'est le cas par exemple des assurances automobile qui prévoient le remorquage du véhicule et de ses occupants en cas de panne ou d'accident.

²²⁰ Nous pouvons à ce titre citer la micro-assurance vie de l'organisation de Microfinance équatorienne *Red Financiera Rural* qui couvre le suicide et permet aux personnes de s'assurer jusqu'à 75 ans.

prévue et les exclusions du produit. Document extrêmement technique dont la compréhension est généralement difficile pour un non-expert de l'assurance, il est par ailleurs connu pour ses « petits caractères » - une des causes de la suspicion commune du public pour l'assurance. Dans le cadre de la micro-assurance, l'exigence de polices brèves, claires et utilisant des termes simples a été retenue. C'est l'un des éléments clés de la différenciation entre micro-assurance et assurance traditionnelle.

Sans entrer dans le détail de la délicate question du public cible de la micro-assurance sur laquelle nous revenons plus tard²²¹, nous apportons une précision importante au sujet de ses attributs techniques. Censé toucher une population à faible revenu, le produit a la caractéristique essentielle d'être un produit générant une faible dépense. Il ne s'agit pas seulement d'offrir une prime à bas prix mais aussi de réduire le coût des processus, tout au long de sa chaîne d'approvisionnement. Les plus notoires sont la simplification de l'administration des sinistres et la réduction des marges de profit, si on les compare avec celles à l'œuvre pour l'assurance traditionnelle. La structure de rémunération de l'activité de micro-assurance est la même. La vente des polices constitue son revenu direct et les assureurs, à la fin de la chaîne, se chargent de le redistribuer à leurs partenaires, en charge de la distribution, par une commission retenue sur la vente de chaque police. Si pour l'assurance traditionnelle vendue principalement par des agents individuels, les courtiers d'assurance, ces commissions sont relativement importantes, la commission d'une police de micro-assurance est dérisoire²²². Ceci favorise le remplacement du courtier par d'autres institutions intermédiaires capables de vendre les produits en masse. Nous avons donc affaire à une chaîne d'approvisionnement qui, à l'instar des caractéristiques techniques du produit, est très similaire à celle de l'assurance du point de vue des fonctions qu'elle intègre. Les composants de cette chaîne sont les suivants :

- Les assureurs ou compagnies d'assurances: ils prennent en charge le risque de l'assurance et donc paient les sinistres en fonction des indemnités établies.

²²¹ Voir p.167.

²²² Une commission standard de micro-assurance représente communément 20 à 30% de la valeur de la prime. Imaginons une micro-assurance vie coûtant 10 dollars, alors la commission est de 2 à 3 dollars.

Cette responsabilité leur donne le dernier mot quant à la conception finale du produit, sa prime et à l'administration du risque. Ces assureurs peuvent être des organisations formelles reconnues par la réglementation des pays dans lesquels ils exercent leur activité. Généralement, la loi distingue les compagnies nationales ou multinationales d'assurances des mutuelles qui jouissent d'une réglementation séparée. Même si le schéma diffère d'une institution et même d'un pays à l'autre, de manière générale, une mutuelle, bien que gérée par des professionnels de l'assurance, ne génère pas de profits mais distribue les excédents entre ses associés. Des institutions informelles, généralement plus petites, jouent aussi parfois le rôle d'assureurs en dehors du cadre légal. C'est notamment le cas de certaines ONG et organisations communautaires.

- les réassureurs ou compagnies de réassurance : ils assurent les assureurs pour les risques catastrophiques. En effet, ces derniers disposent des réserves nécessaires pour payer un certain nombre de sinistres évalué comme normal. En revanche, ces réserves ne permettent pas de couvrir une situation où tous les clients viendraient à subir un sinistre au même moment. Le rôle des réassureurs est d'intervenir à ces rares moments d'extrêmes pertes. Dans la mesure où les indemnisations de la micro-assurance sont de montant peu élevé, même en cas de sinistres simultanés des clients, les assureurs peuvent assumer le paiement des indemnisations. C'est pourquoi les réassureurs, bien que obligatoirement intégrés à la chaîne, n'interviennent généralement pas sur les produits de micro-assurance. La croissance du marché devrait naturellement entraîner une croissance de l'implication de ces acteurs.
- La chaîne de distribution : en charge du contact avec les assurés, elle vend les polices d'assurance et réalise la maintenance de base de l'activité. Elle gère entre-autre le service après-vente. A la différence du secteur de l'assurance dont la vente repose sur des agents individuels, dans le cadre de la micro-assurance, ce rôle est généralement exercé par des organisations. Celles-ci présentent l'avantage de pouvoir atteindre largement, rapidement et à moindre coût, la population cible. Les institutions de distribution les plus

communes sont : les organisations de microfinance, les ONG, les organisations communautaires ou religieuses, les employeurs, les petits commerçants.

- Les assurés : ils achètent les produits et à moins qu'il ne s'agisse d'une micro-assurance-vie, ils font la déclaration du sinistre. Ils peuvent être des individus ou des groupes. Dans la mesure où il est nettement moins cher de vendre des produits aux primes d'un petit montant à un ensemble qu'à des individus, les micro-assurances sont plus souvent des produits de groupe qu'individuels.
- Les individus/biens couverts : ce sont les éléments couverts par la police. Un assuré peut acquérir une micro-assurance collective pour se protéger avec plusieurs membres de sa famille.
- Les bénéficiaires : ils sont les récepteurs de l'indemnisation en cas de perte.

Dans la mesure où l'activité de réassurance, bien qu'essentielle, ne joue pas un grand rôle en micro-assurance, les tâches de la micro-assurance sont principalement partagées entre l'assureur et la chaîne d'approvisionnement. Dans certaines configurations, une seule entité, qu'elle soit compagnie d'assurances, IMF ou ONG, joue à la fois le rôle d'assureur et de chaîne d'approvisionnement. Les deux tâches restent distinctes. Dans la pratique, les compagnies d'assurances ne préfèrent pas assumer la tâche de l'approvisionnement car elles n'ont pas les réseaux pour accéder aux clients de la micro-assurance. Mettre en œuvre des moyens pour cela impliquerait automatiquement une augmentation du coût de la police et rendrait caduque l'idée de micro-assurance. Les organisations communautaires, quant à elles, peuvent difficilement jouer le rôle d'assureur car elles ne disposent pas de professionnels de l'assurance. Elles sont, par ailleurs, dans de nombreux contextes non reconnues par la réglementation comme aptes à exercer cette activité.

b) Existence légale

En effet, l'activité d'assurance est codifiée par un cadre légal de réglementation publique. Ainsi, dans les contextes nationaux, des entités publiques ont la charge de réglementer et superviser l'activité d'assurance. D'une part, elles prévoient l'octroi de licences aux assureurs. D'autre part, elles se chargent de la protection des consommateurs en surveillant que les assureurs respectent les lois nationales sur

l'activité d'assurance, les pratiques non discriminatoires sur la valeur des primes et la clarté des polices d'assurance. Ainsi, la réglementation peut couper court à certaines pratiques abusives dans la distribution du produit, pratiques qui s'avèrent défavorables tant pour son acceptation que pour son succès. Par exemple, il arrive que les canaux de distribution décident unilatéralement d'augmenter les tarifs des produits prévus par l'assureur. Ces augmentations de tarif sont souvent établies dans le seul but de générer davantage de bénéficiaires sans que les prix des primes aient une correspondance avec le coût réel de l'activité de distribution de la micro-assurance. Ces pratiques rendent les primes d'assurance trop chères pour la population cible. L'instance de supervision qui les identifie et veut y mettre fin, peut décider de les interdire. Ainsi, au Panama, apparaît en 2012 une nouvelle réglementation qui empêche les intermédiaires et les courtiers de s'octroyer une commission de plus de 30% de la valeur de la prime.

Les superviseurs s'assurent également du fait que les assureurs maintiennent un niveau de réserve et une réassurance afin de pouvoir satisfaire tous les sinistres, même s'ils venaient à se présenter de manière catastrophique. C'est de cette manière que les compagnies d'assurances sont capables de prendre en charge toutes les indemnités des assurances habitation d'une région sinistrée par un tsunami par exemple. La présence d'instances publiques supervisant l'assurance est la clé de voûte de la confiance des consommateurs et donc de leur adhésion au produit.

Pour la supervision de la micro-assurance, deux schémas sont à l'œuvre. Dans le premier, le cadre établi pour l'assurance s'applique par défaut à la micro-assurance. Dans le second, certains pays établissent un cadre de supervision spécifique pour la micro-assurance²²³. De manière générale, dans la plupart des pays en développement, les superviseurs publics de l'assurance ne disposent ni de règles, ni de moyens adaptés à la micro-assurance. Roth et al.²²⁴ relèvent quatre principaux freins de la réglementation traditionnelle de l'assurance pour le développement des micro-assurances :

²²³ C'est le cas du Mexique, nous y revenons dans la seconde partie de ce chapitre.

²²⁴ Jim Roth, Michael J. McCord, Dominic Liber, *The landscape of microinsurance in the world's 100 poorest countries*, MicroInsurance Centre, 2007.

- une figure de l'agent qui ne fonctionne pas : l'agent, que l'on identifie généralement sous la figure du courtier d'assurance, est celui qui vend l'assurance. Le superviseur public de l'activité établit normalement que cet agent doit disposer d'une licence individuelle pour exercer son activité. Ceci implique des cours, examens et dépenses que peuvent difficilement assumer les institutions en charge de la distribution de la micro-assurance. Par ailleurs, un agent d'assurance certifié a davantage intérêt à se diriger vers le marché de l'assurance qui offre des commissions bien plus attractives.
- Des instances de supervision qui manquent de moyens et de compétences : ces caractéristiques courantes, dans les pays en développement, ne facilitent pas la réalisation de la tâche ardue de convertir des organisations communautaires et des ONG distribuant des micro-assurances de manière informelle en organismes réglementés. Dans les contextes nationaux au sein desquels il existe une réglementation ad hoc pour la micro-assurance, celle-ci bénéficie d'un cadre de supervision plus souple et d'exigences de *reporting* plus faibles.
- Une documentation et un langage trop complexes : il est requis que les polices d'assurance soient exhaustives en termes de détails techniques. Elles regorgent ainsi de petits caractères dont l'opacité légendaire pour le marché traditionnel de l'assurance, se durcit pour les clients de la micro-assurance.
- Une exigence de capital minimum discriminante : il est courant que les instances de supervision exigent des compagnies d'assurances un capital minimum d'un million de dollars. Ce montant est prohibitif pour les petites compagnies voulant se spécialiser dans la micro-assurance en établissant des partenariats avec des ONG et autres organisations communautaires.

Par ailleurs, les initiatives de réglementation ad hoc ne sont, en aucun cas, un rempart à l'inadaptation de la loi à la réalité de la mise en œuvre du produit sur le terrain. Le cas de l'Inde est à ce titre édifiant puisque non seulement il existe dans ce pays, depuis 2005, une réglementation spécifique pour la micro-assurance, mais en plus celle-ci oblige les compagnies d'assurances à offrir un pourcentage déterminé de leurs produits aux secteurs « rural et social ». Ce contexte apparemment propice à la micro-assurance est trompeur. En effet, la réglementation est très restrictive en ce qui

concerne les agents de distribution de micro-assurance puisque les IMF ont, dans un premier temps, été exclues de cette activité pour finalement y être intégrées sans avoir l'autorisation de collecter les primes. Cette dernière clause réduit considérablement leur pouvoir et donc leur participation à l'intégration de ce produit sur le marché. Par ailleurs, les assureurs, obligés de se tourner vers les secteurs à bas revenu, s'exécutent. Néanmoins, les produits qu'ils proposent ne présentent, dans la plupart des cas, que de très faibles valeurs ajoutées pour leurs clients.

Pour conclure sur la question de l'encadrement réglementaire de la micro-assurance, il est intéressant de mentionner le fait qu'il jouit d'un cadre de surveillance à l'échelle internationale notamment représenté par l'Association Internationale des Superviseurs d'Assurance (IAIS) habituellement focalisé sur les assurances traditionnelles. Pour la micro-assurance, d'autres acteurs se joignent aux initiatives d'observation et recommandation sur la supervision du produit. Ainsi, en collaboration avec l'IAIS, le groupe de travail sur la Micro-assurance du CGAP devenu le Microinsurance Network a mis en place un groupe de Travail sur Réglementation, Supervision et Politiques. Ce dernier se donne la mission de veiller à ce que les cadres réglementaires établis dans les contextes nationaux soient favorables au développement du produit.

2) Un produit présent sur le marché

Fort de caractéristiques techniques ayant fait ses preuves avec l'assurance et d'un cadre légal, même lacunaire ou déficient, la micro-assurance existe concrètement. En témoigne le déploiement de divers produits, que plusieurs acteurs reconnaissent comme micro-assurance, sur le marché. A l'heure actuelle, c'est autant la diversité de produits que le nombre de polices de micro-assurance vendues qui permettent de parler de la micro-assurance comme produit offert et consommé. Nous nous intéressons ici à ces deux aspects en portant tout d'abord notre attention sur la déclinaison existante de micro-assurances.

Si nous reprenons le concept, utilisé en micro-économie, de cycle de vie, il apparaît très rapidement que la micro-assurance est un produit en début de cycle de vie qui initie encore sa phase de croissance amorcée au début des années 2000. Nous identifions, au sein de cette première période, un panel d'offre correspondant à

plusieurs étapes de développement du produit. Dans la continuité de la question de recherche de ce travail, nous établissons une rupture entre les assurances exclusivement associées aux microcrédits²²⁵ et celles, au degré de sophistication variable et pour laquelle nous reconnaissons deux étapes majeures d'approfondissement²²⁶. Nous choisissons d'appeler ces dernières « micro-assurances complexes », du fait de leur prétention à se focaliser avant tout sur la protection de leurs clients pauvres et leurs bénéficiaires.

a) Une généalogie lointaine de la micro-assurance remise en cause

Même si, comme nous l'avons expliqué, nous croyons que réduire la micro-assurance à une assurance pour les populations pauvres constitue un raccourci peu satisfaisant dans la mesure où il ne prend pas en compte d'autres caractéristiques du produit comprises dans l'emploi du terme micro-assurance, nous pouvons signaler néanmoins que de nombreux auteurs faisant la généalogie de ce produit remontent à la fin du XIX^{ème} siècle, période à laquelle ils identifient des initiatives d'assurances s'adressant particulièrement aux populations peu aisées voire pauvres, pour parler de la genèse de la micro-assurance. Contrairement aux micro-assurances contemporaines, il s'agit avant tout de produits offerts au public n'ayant pas accès à l'assurance traditionnelle dans les pays riches. Kalra se réfère ainsi à de nombreux schémas informels d'assurance dans les marchés développés²²⁷. Bayona Páez et Barragan Montaño²²⁸, quant à elles, parlent d'initiatives particulières telles que les assurances-vies offertes aux ouvriers, aux montants réduits d'indemnisation avec des paiements hebdomadaires de la prime, par la Prudential Life Assurance Society au Royaume-uni et la Metropolitan Life Insurance Company aux Etats-Unis.

b) Les premières micro-assurances : des micro-assurances qui s'ignorent

²²⁵ Point b) de cette partie.

²²⁶ Présentées en deux temps dans les points c) et d) de cette partie

²²⁷ Amit Kalra, *Microinsurance - risk protection for 4 billions people*, Zurich, Suisse, Swiss Reinsurance Company Ltd, Sigma, 2010, p. 12.

²²⁸ Bayona Páez et al., « Microseguros en Colombia como factor clave de desarrollo y crecimiento de Colombia y como oportunidad. », *op. cit.*, p. 13.

Le secteur de la microfinance qui a été un véhicule déterminant de la visibilisation de la micro-assurance s'est rapproché des assureurs bien avant que le concept de micro-assurance ait été formulé. En effet, le produit a d'abord été introduit par ce secteur sans qu'on ne lui attribue le titre de micro-assurance, ou du moins, sans qu'il soit porteur des critères et attentes très précises qui la définissent ainsi aujourd'hui. Nombreuses sont les IMF, dont le cœur névralgique de l'activité est le crédit, qui associent de manière automatique une assurance à l'octroi d'un prêt à un client. En cas de décès de ce dernier, elles ont ainsi la garantie du remboursement de la partie du prêt que, disparu, il n'est plus en mesure de payer. Dans la plupart des cas, les emprunteurs ne savent pas qu'une partie des intérêts qu'ils payent au moment de rembourser leur crédit permet de couvrir une police d'assurance. En effet, le produit généralement acquis par les IMF est une assurance collective sur les prêts protégeant uniquement la dette contractée auprès de l'institution. En cas de décès de l'un de ses clients, c'est l'IMF, détentrice de la police, qui effectue les démarches d'obtention de l'indemnisation. En ce sens, l'objectif est clair : il s'agit de protéger les prêteurs et non les emprunteurs.

Sur la base du schéma rudimentaire d'assurance que nous venons de décrire, certaines IMF établissent des aménagements. Sans remettre en cause le caractère automatique de l'assurance des emprunteurs, elles choisissent des assurances-vie individuelles dont l'indemnisation permet en partie de couvrir la part du crédit restée impayée mais intègre également une certaine quantité pour le bénéficiaire choisi par le client. La micro-assurance vie permet dans ce cas de couvrir une partie ou l'intégralité des frais de sépulture du client défunt. D'autres schémas de micro-assurance protégeant les crédits prévoient directement la mise à disposition de services funéraires pour l'assuré décédé. Ces schémas sont très répandus en Afrique, dans la région des grands lacs et en Afrique du Sud, venant ainsi prendre le relais d'une pratique informelle commune, celle de la formation de groupes d'assurance obsèques²²⁹. En Afrique du Sud, parmi les

²²⁹ Voir notamment: *Financial Sector Deepening Kenya, FinAccess National Survey, 2009: Dynamics of Kenya's Changing Financial Landscape*, FSD Kenya, 2009 qui montre que 4 millions d'adultes appartiennent à l'un de ces groupes.

43.5% d'adultes ayant une assurance-vie, 82% ont souscrit à un produit qui intègre une assurance obsèques²³⁰.

A cette étape, dans la mesure où l'emprunteur acquiert obligatoirement une police d'assurance, le dispositif décrit ne contribue que faiblement à rendre visible la micro-assurance auprès de ses clients. Ce produit ne permet pas de générer ce qu'on appelle la « culture de l'assurance »²³¹, autrement dit une préoccupation chez les individus, à assurer durablement les risques auxquels ils sont exposés. Si les institutions ont le désir de rendre visible ce produit dans l'objectif de fomentier cette culture de l'assurance, elles mettent en place des « cérémonies » au cours desquelles elles remettent l'indemnisation aux bénéficiaires. Les membres de la communauté peuvent ainsi vérifier l'efficacité du service et être amenés à le solliciter de leur plein gré à l'IMF.

Photo 1 : Promoteur d'une IMF affiliée à AMUCSS remettant son chèque d'indemnisation à la bénéficiaire d'un détenteur d'une micro-assurance vie décédée



Photo d'AMUCSS

²³⁰ FinMark Trust, *Survey Highlights Including FSM Model*, FinScope [survey], Afrique du Sud, 2009.

²³¹ Sven Enarsson, Kjell Wirén, Gloria Almeyda, « Savings-and credit-linked insurance », *Churchill C: Protecting the poor: A microinsurance compendium.*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2006, p. 114-115.

Comme nous l'avons déjà évoqué, il arrive que les intermédiaires distribuant les assurances, particulièrement les IMF, pratiquent des tarifs trop élevés sur la prime des assurances-vie sur les crédits. Ce produit est un moyen pour les institutions financières d'obtenir un revenu supplémentaire. Ainsi, le directeur du broker multinational de micro-assurance MicroEnsure rapporte le fait qu'avant d'externaliser l'activité d'assurance, de nombreuses IMF clientes de sa compagnie avaient un fonds informel d'assurance qu'elles auto-finaçaient grâce à une retenue de 1% sur les crédits. Bien que le coût de ces assurances soit passé de 0.3 à 0.5% de la valeur du crédit grâce à l'alliance avec MicroEnsure, les IMF continuent d'opérer cette retenue de 1%²³². Au-delà de cette tarification abusive unilatérale des intermédiaires, on peut estimer que les prix standards de l'industrie sont trop élevés au vu du nombre de décès réel des emprunteurs²³³ qui représente un groupe de population moins risqué que ce qui est estimé²³⁴.

Dans un premier temps, nous avons donc affaire à des produits d'assurance effectivement focalisés sur une population à faible revenu mais pas pensés en fonction de cette population. Dans une dynamique de financiarisation accrue des IMF notamment décrite par Bédécarrats²³⁵, celles-ci se munissent de l'infrastructure de protection dont dispose la banque commerciale. L'assurance, à ce titre, plus qu'une rupture ou une innovation, représente une étape dans ce processus. Elle induit pourtant des changements pour l'industrie microfinancière dont l'un des plus significatifs est son rapprochement avec les assureurs, acteurs qu'elle ne côtoyait pas jusqu'à alors.

²³² John Wipf, Eamon Kelly, Michael J. McCord, « Improving credit life microinsurance », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2010, p. 203.

²³³ Craig Farren Churchill, *Protecting the poor: a microinsurance compendium*, International Labour Organization, 2006, p. 35-36.

²³⁴ De nombreuses IMF ont une clientèle majoritairement ou exclusivement féminine, groupe présentant un risque de décès moindre que la population masculine. Or les tarifs des micro-assurances vie sur les crédits sont généralement établis sur la base d'une population mixte.

²³⁵ Bédécarrats, « La microfinance entre utilité sociale et performances financières. Le rôle des normes dans la gouvernance d'un secteur mondialisé », *op. cit.*

c) Une deuxième étape de complexification: des micro-assurances vie indépendantes du microcrédit

L'assurance liée au crédit, qu'il s'agisse d'une simple assurance-crédit ou d'une assurance-vie obligatoire, est davantage une assurance institutionnelle pour les IMF qu'une micro-assurance. Ces deux produits présentent d'ailleurs l'avantage de ne pas impliquer le client. Ils fonctionnent sans qu'il soit nécessaire d'établir des procédures en vue de convaincre les clients à déboursier une quantité additionnelle pour acquérir une prime d'assurance puisque leur coût est dilué, sans que cela soit immédiatement perceptible, dans les frais du crédit.

Toutefois, ces produits créent un précédent en éveillant l'intérêt de certains acteurs du secteur de la microfinance qui y voient l'opportunité de protéger les clients en général, et pas seulement les emprunteurs, et leurs familles, du risque de décès. Des discours au sein desquels la philosophie s'inverse émergent : il ne s'agit plus d'assurer les crédits et de saisir cette opportunité pour verser une petite indemnisation au bénéficiaire de l'emprunteur décédé mais de munir les clients d'assurance-vie qui, s'ils ont un crédit, intègre également ce risque. Ainsi, Michael Mc Cord, spécialiste reconnu en micro-assurance et pionnier sur ce secteur, fort d'une expérience professionnelle de cinq ans à FINCA²³⁶ en Ouganda puis comme directeur de la région Afrique de l'institution, fait le constat que les assurances sur les crédits exclusivement focalisées sur les IMF oublient de considérer les clients et ne sont pas, en ce sens, intéressantes à moyen terme pour les institutions. Son raisonnement est le suivant : les personnes n'ont pas seulement besoin d'assurance-vie pour eux-mêmes mais aussi pour leurs familles. Lorsque l'un des membres du foyer, quel qu'il soit, décède, cela représente un coût (sépulture) et une perte (d'un revenu notamment) importante déstabilisant l'économie du ménage. Dans une perspective « win win », les IMF ont tout intérêt à offrir de vraies assurances-vie qui couvrent tous les membres du foyer et assurent la stabilité de leurs clients. C'est pourquoi Mc Cord commence à promouvoir le développement de produits d'assurance centrés sur les clients²³⁷. En 2000, il quitte

²³⁶ ONG étasunienne de microfinance travaillant à l'octroi de crédit pour les micro-entrepreneurs des pays pauvres.

²³⁷ Entretien réalisé avec Michael Mc Cord le 16 avril 2013.

FINCA et crée le *Microinsurance Center*, institution devenue déterminante dans la production de connaissance sur la micro-assurance²³⁸.

Ce discours est relayé par d'autres voix et c'est dans ce contexte qu'émerge le terme de « micro-assurance ». Ce changement de registre marque une nouvelle étape pour les assurances développées pour les populations à faible revenu. L'assimilation a posteriori des expériences d'assurances décrites précédemment est aisée : tous les produits évoluent dans le marché du « bas de la pyramide » auquel on réserve les produits « micro ». On glisse de la réalité de départ qui est que l'assurance peut éventuellement protéger les clients vers l'idée selon laquelle l'essence de la micro-assurance est la protection des populations à bas revenu. La deuxième étape du produit érige les fondations de la construction du concept « micro-assurance » qui, au cœur de sa signification, intègre le jugement de valeur selon lequel il est bénéfique pour ses clients. Ceci permet d'homogénéiser toute l'offre d'assurance pour les populations à faible revenu.

Malgré l'idée de considérer le client comme objet central du produit, les micro-assurances disponibles sur le marché dans la première moitié des années 2000 sont quasi exclusivement des micro-assurances vie, moins complexes techniquement mais surtout moins coûteuses que les autres produits de la vaste gamme existante (invalidité, santé, agricole...). Sans se lancer sur les terrains plus délicats de l'assurance santé ou l'assurance agricole, la grande majorité de l'offre développée met en valeur la montée en gamme des assurances-vie. L'enjeu consiste à faire évoluer les produits basiques existants vers des produits auxquels leur public cible puisse accorder de la valeur et éventuellement décider d'en faire l'acquisition en dehors de l'usage de tout autre service financier. Pour cela, deux stratégies de développement des produits sont exploitées. La première consiste à rendre plus sophistiqués les produits d'assurance-vie et la seconde à inciter l'achat volontaire de produits par le public cible.

Une des premières manifestations du développement d'assurances-vie plus complexes consiste au développement de micro-assurances de long terme en les liant à un

²³⁸ Nous revenons en détail sur ce point p.200

produit d'épargne. Ceci permet aux IMF, chantre du développement des assurances sur les crédits, de prendre en charge le développement de ces produits. Il s'agit d'assurances à capital différé qui intègrent le paiement régulier d'une prime sur une longue période, généralement de plus de cinq ans. Si l'assuré est vivant au terme de cette période, au cours de laquelle il bénéficie de la couverture de l'assurance établie au départ, il a accès son épargne. Ce produit, qui a été l'objet du déploiement de son cadre réglementaire en Inde au début des années 2000, est particulièrement développé dans ce pays. On peut citer à ce titre le produit *Grameen Shakti* de *SBI Life Insurance* qui propose des épargnes à cinq ou dix ans ; le client ne reçoit pas de retour sur investissement mais il ne paie pas non plus de frais supplémentaire pour obtenir la protection contre un éventuel décès durant la période. Au contraire, le *Anmol Nivesh* de *ICICI Prudential*, destiné aux travailleurs des plantations de thé dans la région d'Assam, prévoit à la fois une indemnisation en cas de décès et un retour sur investissement à la fin du terme financé par des placements présentant un faible niveau de risque ainsi que le paiement de charges par le client²³⁹. En dépit de cela, dans l'application, les produits de ce type restent encore difficilement avantageux pour la population cible des micro-assurances. En effet, le contexte macro-économique des pays en développement au sein desquels elles s'intègrent, qui connaissent régulièrement des périodes de dévaluation ou de forte inflation, engendre de faibles rémunérations de l'épargne accumulée. Parfois même, on observe des pertes sur cette épargne car de nombreux clients, à cause de la trop grande fluctuation d'un revenu incertain, mettent fin de manière anticipée à leur engagement initial vis-à-vis du produit. Dans les cas indiens, la pénalité de retrait anticipé varie de 7 à 15% de l'épargne et des intérêts accumulés selon les produits.

Quant aux assurances liées au crédit, elles demeurent les favorites des IMF. Appelées désormais micro-assurances sur les crédits, plusieurs d'entre-elles sont revisitées dans l'objectif de créer une valeur ajoutée que le client puisse percevoir. Deux voies sont exploitées pour cette amélioration : l'extension de la police d'assurance-vie de

²³⁹ On retrouve les deux exemple dans l'article: Rob Rusconi, « Savings in microinsurance: lessons from India », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2010, pp. 176-196.

l'emprunteur à d'autres membres de sa famille et l'intégration de nouveaux risques couverts en plus de celui du décès. Dans des contextes de concurrence accrue, plusieurs IMF font le constat que proposer une assurance-vie liée au crédit améliorée les valorisait face à leurs concurrents appliquant de manière systématique une assurance élémentaire, sans bénéfice pour leurs clients. Ainsi, au Cambodge où la pénétration de la microfinance est importante, l'IMF *VisionFund*²⁴⁰ met en valeur, auprès de ses clients potentiels, sa valeur ajoutée par rapport à ses concurrents grâce à un produit qui essuie la dette en cas du décès de l'emprunteur et qui couvre les frais de sépulture de celui-ci ainsi que de ceux de ses conjoints et enfants si l'un d'eux venait à décéder. La prime d'assurance reste absorbée dans les frais du crédit et le terme d'assurance n'est jamais mentionné aux clients. Les micro-assurances vie qui intègrent d'autres risques sont relativement standardisées. La majorité d'entre-elles ajoutent uniquement l'annulation du remboursement de la dette en cas d'invalidité partielle ou totale due à un accident du client. La rareté de cet événement fait que le coût supplémentaire qu'il génère est très faible. Il est, par conséquent, peu intéressant pour le client. Les recherches sur la micro-assurance ont parfaitement identifié d'autres manières d'améliorer les assurances liées au crédit dans la perspective d'offrir aux clients un bénéfice qu'ils valorisent réellement. Ainsi, des produits incorporant une suspension momentanée du remboursement du prêt en cas d'invalidité partielle ou temporaire sont reconnus comme plus utiles. Toutefois, alors que ce produit fait partie de la gamme d'assurances traditionnellement offertes par les assureurs, il est extrêmement rare dans le champ de la micro-assurance. On compte encore sur les doigts d'une main, les expériences de micro-assurance liées au crédit inventoriées qui proposent des bénéfices en lien avec les besoins spécifiques de leurs clients. C'est le cas notamment de *Opportunity Uganda Ltd*²⁴¹ qui délivre des prêts à court terme pour l'achat de stock à des vendeurs sur les marchés, exposés au risque d'incendie. La micro-assurance de l'institution protège également contre ce dernier risque. La prochaine amélioration du produit envisagée, sans qu'elle ait pu être mise à exécution

²⁴⁰ Wipf, Kelly, McCord, « Improving credit life microinsurance », *op. cit.*, p. 202.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 209.

pour le moment, est le dédommagement de l'intégralité du stock en cas d'incendie en plus de la suspension du solde du crédit.

Pour les assurances-vie qui intègrent une assurance obsèques que nous avons déjà mentionnée, de nombreux schémas s'affranchissent de leur lien au crédit auxquels ils étaient rattachés au départ.

Finalement, nous pouvons citer ici les micro-assurances destinées aux familles transnationales qui ne sont autre chose que des assurances-vie améliorées. Face à la prise de conscience, dans de nombreuses régions du monde, des chocs financiers potentiels des phénomènes migratoires, les migrants et leurs familles sont progressivement devenus un marché attractif que les prestataires de services financiers en tout genre ont cherché à capter²⁴². Le secteur de la micro-assurance n'a pas tardé à se focaliser sur ce public puisque, dès le milieu des années 2000, on observe divers produits le ciblant. Il est intéressant de noter que, d'un pays à l'autre, ces produits suivent un schéma commun. La micro-assurance destinée à la famille transnationale est généralement une micro-assurance-vie couplée à un certificat de rapatriement. Ce dernier couvre tous les frais administratifs, logistiques et matériels engagés pour transporter et inhumer le migrant dans sa communauté d'origine. Certains produits proposent d'adapter l'assurance-vie et d'indemniser le bénéficiaire au moyen de rentes mensuelles sur une période donnée. Ils prétendent ainsi compenser la perte de la remise, provoquée par le décès du migrant, en substituant cet envoi par une indemnisation fragmentée dans le temps. La spécificité de ce produit qui le rend, en apparence, complexe, est qu'il peut être vendu de deux manières : sur les terres d'émigration, à un membre de la famille du migrant, ou sur le lieu d'immigration directement au migrant. En effet, les compagnies d'assurances sont tributaires des réglementations nationales et ne peuvent exercer leur activité en dehors du territoire sur lequel elles sont établies. Lorsque le produit est vendu au migrant, il s'agit d'une assurance-vie relativement simple présentant une seule spécificité, celle d'intégrer un bénéficiaire vivant dans un autre pays que le pays d'achat. C'est lorsque le produit est vendu à la famille du migrant qu'il se complique.

²⁴² Nous détaillerons ce phénomène à l'échelle du Mexique p.178.

La micro-assurance ne pouvant être vendue qu'à la personne qui souhaite s'assurer, elle intègre une police double incorporant deux assurés, le conjoint du migrant qui acquiert la police dans le pays d'origine et le migrant. Si le premier décède, son conjoint devient bénéficiaire et touche l'indemnisation. Si c'est le cas contraire, la personne sur le lieu d'origine touche l'indemnisation (unique ou sur plusieurs mois selon la modalité de la micro-assurance) et voit le rapatriement du défunt totalement pris en charge. Moins courants, certains produits se vendent à la fois dans le pays d'origine et celui de destination. Ils bénéficient du fait que l'assureur est présent sur les deux territoires. Dans les programmes de contrats de travail temporaire, il est aisé de distribuer cette micro-assurance massivement. Ainsi, en Indonésie, le gouvernement oblige les agences de placement d'émigrés à leur fournir une assurance de ce type avant le départ. Dans la mesure où entre 90 et 95 % des migrants de travail indonésiens font appel au service d'une agence, le produit est largement distribué sur le territoire. Les professionnels de la microfinance saluent le prix abordable de la prime des produits destinés aux familles transnationales²⁴³ et complètent leur objectif d'atteindre le public concerné par l'envoi de remises, raté avec les microcrédits pour les migrants²⁴⁴, avec ce produit. Pourtant sa vente est nettement moins aisée lorsqu'il s'agit d'une assurance volontaire. Les organisations la commercialisant auprès des membres de la famille des migrants connaissent de grandes difficultés. A titre d'exemple, la compagnie d'assurances coopérative *Seguros Futuro* au Salvador a dû mettre en œuvre une campagne coûteuse d'éducation financière auprès de 2 400 personnes, subventionnée par le Fonds d'Innovations pour la Micro-assurance de l'OIT, pour parvenir à commercialiser 20 primes²⁴⁵. La directrice de la compagnie estime que les membres des familles des migrants ne ressentent pas le besoin d'un tel produit²⁴⁶.

²⁴³ Les plus simples sont accessibles pour une prime annuelle de moins de 10 dollars. La prime de base des produits intégrant rapatriement et assurance-vie coûte environ 35 dollars par an.

²⁴⁴ Voir p. 247

²⁴⁵ « Project Update: Activities and Milestones | ILO Microinsurance Knowledge Management Portal », s. d.

²⁴⁶ Jennifer Powers, Barbara Magnoni, Emily Zimmerman, « Formalizing the informal insurance inherent in migration. », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2010.

Cette stratégie de diversification des produits focalisés sur le décès révèle, bien qu'ils s'appellent désormais « micro-assurances », une dynamique en continuité à celle observée dans une première étape : on envisage la possibilité d'octroyer des bénéfices aux clients à condition que les produits garantissent avant tout la protection des institutions. A ce titre, les micro-assurances impliquant des aménagements trop complexes ne sont pas retenues. Des améliorations en vue d'une valeur pour les clients sont connues des assureurs, identifiées des chercheurs, diffusées au public de professionnels par le biais du dispositif de production de connaissance du secteur, certainement souhaitées par certaines organisations qui travaillent au contact des clients, mais non disponibles dans le panel offert. Des produits, tels que celui couvrant l'invalidité temporaire, requièrent d'un investissement important pour mettre en œuvre, entre autre, l'infrastructure administrative lourde qu'ils supposent. Les assureurs ne semblent pas enclins à les faire et les IMF n'ont pas les moyens. Toutefois, comme on a pu l'observer dans les premières Conférences Internationales sur la Micro-assurance²⁴⁷, les nouvelles micro-assurances vie, plus sophistiquées, sont valorisées par les organismes leaders de la micro-assurance qui, puisqu'elles sont plus avantageuses que les produits antérieurs pour le client, encouragent leur développement.

Une deuxième voie d'approfondissement de l'assurance-vie est privilégiée : celle qui prévoit l'achat volontaire des produits, qu'il s'agisse de simples assurances-vie ou d'assurances-vie prévoyant des bénéfices additionnels à la couverture du décès. Précisons que les micro-assurances obligatoires ou automatiques ne le sont pas uniquement du fait qu'on les lie au crédit. De nombreuses autres voies existent pour cela : intégrer une assurance à un service collectif (eau, électricité) ou au paiement d'un service individuel (télévision, téléphone), à une subvention publique ou encore à un produit d'épargne. Parfois, le paiement de la prime d'assurance est visible pour l'assuré (prélèvement mentionné dans une facture ou sur un relevé de compte) ;

²⁴⁷ Organisées chaque année par le réassureur allemand MunichRe et le Fonds pour l'Innovation en Micro-assurance de l'OIT, elles réunissent les principaux acteurs de la communauté d'interprétation de la micro-assurance (sujet détaillé dans le chapitre III).

d'autres fois, le fournisseur du service prend en charge le montant du produit dans ses coûts de fonctionnement et le client ne le voit pas.

Plusieurs spécialistes du secteur avancent l'argument que les micro-assurances dont l'acquisition est optionnelle présentent une valeur sociale forte, puisque les personnes font la démarche volontaire d'acquérir un produit financier pour se protéger d'un risque. En outre, dans la perspective de considérer les clients de la micro-assurance comme des consommateurs comme les autres, force est de reconnaître que les produits obligatoires imposent un système et un niveau de protection que l'assuré ne choisit pas et qui n'est pas forcément le plus adapté à ses besoins. Finalement, le régime obligatoire, qui tend à favoriser les pratiques abusives dans la fixation des prix de la part de l'assureur, va à l'encontre du principe des droits du consommateur. Plusieurs acteurs du secteur, tels que ceux qui défendent l'importance de la responsabilisation des individus via des pratiques financières conscientes et autonomes²⁴⁸, sont d'avis qu'il est préférable (particulièrement à long terme) d'utiliser la croissante prise de conscience de la population cible ainsi que l'éducation financière pour convaincre les personnes d'acquérir volontairement une police d'assurance. L'enjeu consiste en ce que le client renouvelle sa police d'assurance au-delà des termes du crédit ou malgré la fin de l'utilisation d'un autre service. Pourtant, l'observation du développement sur le marché des produits rend le débat de l'assurance optionnelle brûlant. La première publication sur le panorama de la micro-assurance dans le monde révèle ainsi que le coût des produits délivrés à des groupes (donc de manière obligatoire) était de trois à six fois moins élevé que celui des produits distribués un à un²⁴⁹. En outre, de nombreuses IMF ayant fait le choix de l'assurance-vie obligatoire n'ont pas fait fuir leurs clients et associent une croissance dynamique de la clientèle à une vente massive de la micro-assurance. Ainsi CARD MBA,

²⁴⁸ Ce discours se retrouve, entre autre chez les spécialistes de l'éducation financière tels que l'ONG *Microfinance Opportunity*.

²⁴⁹ Roth, McCord, Liber, *The landscape of microinsurance in the world's 100 poorest countries*, op. cit., p. 39.

aux Philippines, totalise 1.5 millions de clients en 2011²⁵⁰, sur ses différentes assurances-vie obligatoires liées aux crédits. Il est commun aussi d'expliquer que les niveaux de vente réels inférieurs aux niveaux de vente attendus, dans certaines institutions, sont dus au fait que les produits soient volontaires. C'est par exemple le diagnostic établi pour l'organisation *Fama*, au Nicaragua, qui a mis en place une micro-assurance obsèques volontaire, n'atteignant que 4 500 polices vendues en 2011, autrement dit une pénétration de seulement 12% de ses clients²⁵¹.

Ainsi, mettant en valeur la nécessité d'économies d'échelle pour ce produit, de nombreux spécialistes estiment que la micro-assurance ne sera soutenable que si elle inonde le marché²⁵². La vente un à un d'un produit structurellement difficile à vendre – et ceci davantage chez le public cible de la micro-assurance, que l'on estime particulièrement réfractaire à l'achat d'un produit concernant la protection du futur, rend incertaines ces économies d'échelle. Sans l'assurance d'une large masse de clients, les primes à bas prix sont impossibles. Le régime obligatoire contrôle l'antisélection, phénomène par lequel les individus qui s'attendent à voir survenir un risque s'assurent davantage que les autres. Il permet également une réduction des coûts administratifs et des frais de vente du produit. Par ailleurs, il favorise aussi une meilleure disposition de l'assureur, frileux sur le champ de la micro-assurance, qui voit le chiffre nécessaire d'affiliés garantis. Il apparaît donc que les allégations en faveur de la micro-assurance obligatoire soient d'ordre commercial et concernent davantage l'assureur et la structure de distribution que l'assuré.

Puisqu'on leur oppose le manque de création de valeur pour le client, les partisans de la micro-assurance obligatoire rétorquent que cette modalité génère de manière intrinsèque cette valeur. Usant les théories économiques libérales les plus élémentaires, ils expliquent notamment que les assureurs prendront toujours en considération, de manière sérieuse, les besoins des clients puisque leur capacité d'y

²⁵⁰ Craig Churchill, Aparna Dalal, Josh Ling, *Pathways towards greater impact: better microinsurance models, products and processes for MFIs.*, Microinsurance Innovation Facility, ILO, Microinsurance Paper, 2012, p. 3.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 16.

²⁵² Cette idée domine dans de nombreuses publications du *Microinsurance Center* et la *Microinsurance Innovation Facility*.

répondre est la seule garantie du succès du produit à long terme. On observe ainsi des articles et rapports, présentés comme scientifiques, défendant les produits obligatoires car ils seraient favorables aux clients. A titre d'exemple, nous pouvons mentionner l'*Emerging Insight* No 29²⁵³ de la *Microinsurance Innovation Facility*, visible sur le site internet de l'institution. Comme leur nom l'indique, les *Emerging Insights*, conçus comme des rapports très courts faisant la synthèse de sources moins accessibles (longues enquêtes, études), mettent en valeur un savoir nouveau sur la micro-assurance. Ayant pour titre « Scale through compulsory enrolment, but what about client value? », l'*Emerging Insight* No 29 développe la thèse suivante: le fait que certains produits de micro-assurance soient obligatoires génère de la valeur pour les clients. Toutefois, les arguments développés pour le prouver utilisent une relation de cause à effet douteuse. Le rapport explique, en effet, grâce à une étude de cas, qu'une micro-assurance couvrant le décès et la santé obligatoire du *Jamii Bora Kenya Ltd* offre des bénéfices plus importants que ceux des mécanismes informels de protection et une couverture plus compréhensive que ceux de la sécurité sociale publique. Cette démonstration, si elle nous montre que le produit propose au client une valeur ajoutée, ne nous prouve pas pour autant l'intérêt d'un produit obligatoire vis-à-vis d'un produit volontaire. Pourtant, l'idée du titre est diffusée. Elle est prégnante dans les réseaux de la micro-assurance.

En renvoyant dos à dos les partisans de l'une ou l'autre des solutions, d'autres experts²⁵⁴ proposent une solution « méso » saluant les avantages, décrits plus haut, d'un schéma obligatoire dans une première étape d'introduction de la micro-assurance et d'établissement, dans un deuxième temps, de produits « obligatoires plus ». Ceux-ci sont des assurances obligatoires qui intègrent, de manière optionnelle, des couvertures supplémentaires, généralement attractives pour le client. C'est par exemple la possibilité d'intégrer un second assuré à moindre coût dans une même police ou celle d'acquérir une couverture permettant l'accès à une indemnisation plus

²⁵³ Microinsurance Innovation Facility, *Scale through compulsory enrolment, but what about client value?*, Genève, ILO, Emerging Insights, s. d.

²⁵⁴ Voir notamment: Churchill, Dalal, Ling, *Pathways towards greater impact: better microinsurance models, products and processes for MFIs.*, op. cit.

élevée. Ce positionnement est révélateur de la mentalité à l'œuvre dans cette deuxième phase de développement de la micro-assurance. Il confirme, à nouveau, une continuité avec la première phase tout en pointant la nécessité d'intégrer le client dans la boucle de bénéfices prévus par l'assurance. Ainsi, une ouverture vis-à-vis de l'assurance optionnelle est préconisée tant que celle-ci ne remet pas en cause la stabilité du produit sur le marché bel et bien garantie, pour l'heure, par l'assurance obligatoire. En effet, à partir de la base de données du MIX Market, réseau d'échange sur les performances sociales et financières des organismes de microfinance, réunissant 450 institutions, on observe que 35.7% d'entre-elles proposent des assurances obligatoires pour 12% offrant des produits volontaires et 21.3% des produits combinés²⁵⁵.

d) Une deuxième étape de complexification: vers l'ambition de couvrir d'autres risques sociaux que ceux liés au décès.

Elémentaires ou complexes, liées ou non au crédit, volontaires ou obligatoires, les assurances-vie restent malgré tout, de tous les produits d'assurance existants, les plus faciles à offrir : son prix est facile à déterminer ; le sinistre est sans équivoque et il est plus résistant au risque de fraude ; il ne requiert pas d'infrastructures très sophistiquées (comme l'assurance santé par exemple). Par ailleurs, les assurances-vie de court terme sont faciles à lier à d'autres produits financiers comme l'épargne et le crédit. Pourtant, on observe l'émergence de nouveaux produits couvrant d'autres risques que le décès. Cette évolution est un tournant notable qui marque un troisième moment dans le développement de la micro-assurance puisqu'il ouvre son spectre d'intervention à des domaines considérables alors qu'il agissait jusqu'alors dans un champ très délimité. Précisons que cette évolution linéaire que nous décrivons ne représente pas une transformation vécue uniformément et de manière synchronisée dans les expériences de micro-assurance à travers le monde. Il s'agit plutôt de mettre en relief l'orientation du développement du produit au-delà des cheminements propres à chaque institution sur le terrain.

²⁵⁵ Données sur les performances sociales, MIX Market, 2010.

Les produits plus complexes qui émergent dans ce que nous identifions comme un troisième temps dans la croissance de la micro-assurance, sont encore aujourd'hui, très minoritaires. En outre, ceux qui existent actuellement sont, pour la plupart, dans une phase élémentaire et sont amenés à évoluer. Fort de la connaissance de l'étendue de l'offre de l'assurance traditionnelle, les institutions du secteur qui, par ailleurs, ont clairement identifié des demandes non prises en compte via l'assurance-vie, de la part de la population cible, n'ont pas oublié la possibilité de destiner les produits de micro-assurance à de nouveaux domaines de couverture. A titre d'exemple, nous pouvons citer l'Enquête sur la Vulnérabilité des Foyers ruraux (EVHR) conduite par AMUCSS auprès de foyers de zones rurales qui révèle que 51% des chocs vécus par les foyers concernent l'activité agricole et 46% la santé de ses membres²⁵⁶. Néanmoins, si les concepteurs de micro-assurance reconnaissent la pertinence des produits concentrés sur la santé et sur l'agriculture, ils ne se lancent que très prudemment dans ces domaines. Les produits s'avèrent nettement plus complexes en termes de conception technique, coût et administration. L'innovation, tant dans les caractéristiques de la micro-assurance que dans sa distribution et la technologie qu'elle engage, est donc déterminante pour sa viabilité. Nous présentons ici brièvement les initiatives de micro-assurance émergeant dans les nouveaux domaines ainsi que les freins et enjeux techniques à leur développement.

Dans la mesure où le secteur primaire concentre une grande partie de la population pauvre dans les pays en développement, un des principaux objectifs dans la démarche de diversification des produits a été de mettre en œuvre des assurances concernant l'activité agricole. Deux types d'initiatives ont été mises en place ; la première consistant à développer des assurances paramétriques et la seconde, des assurances simples sur le bétail. Les produits indexés sur le climat présentent la possibilité de surmonter les difficultés occasionnées par l'assurance agricole traditionnelle. Ces assurances paramétriques se basent sur un système de mesure du climat permettant de construire un indice selon le type de production ou de bétail en fonction de la

²⁵⁶ Annabelle Sulmont, « Resultados de investigación sobre la Vulnerabilidad de las Familias Rurales: perspectivas para los microseguros. », présenté à Conferencia Anual de la Red Solidaria de Microseguros Rurales, Huatulco, Mexique, Juillet 2010.

localisation de la production. Cet indice permet de mesurer la probabilité des risques pour prévenir les pertes. Requérant d'une infrastructure de veille météorologique sophistiquée, elles ne peuvent être établies sans la participation financière forte des pouvoirs publics ou d'un bailleur de fonds. S'il existe quelques initiatives pilotes, celles-ci sont encore très rares. De manière générale, le produit est à l'état embryonnaire. On perçoit ses capacités de développement grâce à la mise en œuvre de processus essentiels, inexistant à l'heure actuelle : intégrer le paramètre de productivité de la terre à l'indice paramétrique, lier l'assurance au crédit ou à d'autres services liés à l'activité agricole, améliorer la conception du produit pour baisser son coût encore très élevé. Les fonds d'assurance agricole développés par *Agroasemex*, organisme parapublic mexicain dépendant du Trésor Public et créé en 1990 pour délivrer des services d'assurance pour l'activité agricole, sont un exemple à l'échelle mondiale. Ses primes d'assurance sont subventionnées de 30 à 60%.

Les micro-assurances sur le bétail constituent l'autre alternative existant sur le marché pour agir, en matière d'assurance sur l'activité agricole. Si le secteur reconnaît son fort potentiel, le bétail constituant l'un des actifs les plus précieux des familles pauvres, il offre encore peu de produits de ce type. Ils sont, en effet, particulièrement complexes et exigent le soutien d'une infrastructure opérationnelle, intégrant l'évaluation des bêtes et la vérification des réclamations pour prévenir le risque de fraude, coûteuse. Encore une fois, les expériences pilotes ont fleuri ces dernières années ; beaucoup n'ont pas été prolongées au delà de cette étape. C'est toutefois des schémas anciens qui dominent le marché. En Inde, on recense des initiatives datant des années 1970. L'offre provient autant du secteur privé que public et les primes sont subventionnées à hauteur de 50%.

Les micro-assurances paramétriques construites à partir d'index liés au climat sont une occasion pour associer ce produit à la question des risques liés au changement climatique. La preuve de l'accroissement du réchauffement de la planète dans les prochaines années et les conséquences de ce phénomène sont clairement établis par les spécialistes. Ainsi, le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) mis en place par l'ONU et l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM) déclare que la température moyenne de l'atmosphère va s'élever de 6.4

degrés dans les cent prochaines années. Les recherches établies par le secteur de l'assurance prévoient que les pertes causées par ce phénomène iront en s'aggravant et ceci particulièrement dans les pays en développement où l'infrastructure établie est moins résistante que celle des pays riches²⁵⁷. A partir de ce constat, certains spécialistes de la micro-assurance établissent naturellement la conclusion selon laquelle ce produit peut jouer un rôle déterminant pour faire face aux risques liés au changement climatique²⁵⁸. Face à l'investissement économique majeur que requiert un tel produit, on estime que les partenariats publics-privés sont nécessaires. On envisage donc des alliances entre assureurs, réassureurs, gouvernements et distributeurs – configurations au sein desquelles les Etats se devraient d'apporter les nécessaires subventions. Dans un tel cadre, le concept de micro-assurance entre en conflit direct avec celui d'assurance. En effet les risques climatiques dont le coût financier est astronomique rendent la perspective de la micro-assurance quelque peu dérisoire au vue des pertes abyssales potentielles. Le séisme de 2011 au Japon, par exemple, a coûté plus de 210 milliards de dollars de dommages²⁵⁹.

La population cible de la micro-assurance ne bénéficie pas ou trop partiellement d'un accès à un système de sécurité sociale publique. Sa volonté d'accéder à des services de santé accessibles et de qualité invite à considérer la micro-assurance santé comme prioritaire. Ceci d'autant plus que la santé est l'un des composants clés des OMD encore à l'ordre du jour jusqu'en 2015. Si l'offre est plus importante et diverse en micro-assurance santé que sur le domaine agricole, elle reste généralement faible et rudimentaire pour de nombreux produits. Les éléments à considérer pour son élaboration sont majoritairement adverses. Ainsi, il n'existe généralement pas d'infrastructure de santé de qualité avec lesquelles établir des alliances ; par ailleurs, la santé des plus pauvres coûte cher car ce segment de population ne met pas en œuvre

²⁵⁷ Brian Rogers, *Catastrophes naturelles et catastrophes techniques en 2009 : baisse du nombre de victimes de catastrophes et des dommages assurés*, Zurich, Suisse, Swiss Reinsurance Company Ltd, 2010, p. 11.

²⁵⁸ Thomas Loster, Dirk Reinhard, « Microinsurance and climate change », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2010, pp. 83-110.

²⁵⁹ Lucia Bevere, *Catastrophes naturelles et techniques en 2011 : des dommages historiques suite à des séismes et des inondations record*, Zurich, Suisse, Swiss Reinsurance Company Ltd, 2012, p. 1.

de pratiques de prévention. En effet, 93% des maladies touchent 84% des pauvres²⁶⁰. Une micro-assurance santé serait logiquement coûteuse. Or, par définition, la capacité de paiement de la population cible de la micro-assurance est très limitée. On observe donc l'émergence de nombreuses initiatives. Celles-ci sont difficilement comparables les unes avec les autres dans la mesure où elles s'intègrent à des contextes extrêmement différents à tous les niveaux. Ainsi, on observe des produits d'initiative privée basés sur des alliances avec le secteur public (mise à disposition d'infrastructure, prime subventionnée, accords avec les autorités publiques de santé²⁶¹), des produits prenant en charge l'attention médicale (*Uplift Health Mutual Fund*, par exemple, dans les bidonvilles de Pune, Mumbai et Marathwada en Inde²⁶²) et d'autres fournissant uniquement une indemnisation financière en cas de sinistre (*Microfund for Women*²⁶³ en Jordanie).

Pour des raisons similaires à celles qui permettent de croire au succès des produits de santé, les micro-assurances retraites ont un potentiel important dans les pays en développement au sein desquels une proportion importante de la population, travaillant sans contrat formel, ne bénéficie d'aucun régime public de retraite lui permettant d'envisager une fin de vie libérée de toute activité économique. En dépit de cela, c'est un produit quasiment inexistant sur le marché à l'heure actuel. En 2007, on comptabilisait 14 organisations commercialisant un produit de ce type dans le monde²⁶⁴. En termes de volume, les polices vendues sont presque exclusivement représentées par la Fédération chinoise des syndicats et la corporation d'assurance-vie

²⁶⁰ Alexander S. Preker et al., « Effectiveness of community health financing in meeting the cost of illness », *Bulletin of the World Health Organization*, 80 (2), janv. 2002, pp. 143-150.

²⁶¹ Voir notamment l'expérience du projet SKY du GRET décrits ici: Aurore Duffau, Virginie Diaz Pedregal, « To What Extent Does Non Profit Private Micro Health Insurance Help Improve Public Health Care? Reflections from GRET's Micro Health Insurance Project in Cambodia », *Field Actions Science Reports*, 3, 2009.

²⁶² Sheila Leatherman, Lisa Jones Christensen, Jeanna Holtz, « Innovations and Barriers in Health Microinsurance », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2010, p. 112.

²⁶³ Churchill, Dalal, Ling, *Pathways towards greater impact: better microinsurance models, products and processes for MFIs.*, *op. cit.*, p. 15.

²⁶⁴ Roth, McCord, Liber, *The landscape of microinsurance in the world's 100 poorest countries*, *op. cit.*, p. 32.

indienne. Il s'agit de schémas particuliers puisque le gouvernement est le moteur du développement de ces produits.

Finalement, on assiste à l'émergence timide d'assurances sur la propriété (habitation, commerce). Il s'agit en effet d'un produit coûteux en raison des contrôles qu'il requiert. Or la marge de manœuvre pour la définition des primes est, encore une fois, très faible. En outre, ce type d'assurance peut difficilement se vendre collectivement. Les expériences se développent au sein d'IMF travaillant avec des petits commerçants du secteur informel. En 2007, la plupart des produits identifiés sur la propriété (78%) sont offerts par des assureurs à but non lucratif²⁶⁵.

Equiper la micro-assurance de fonctions plus variées ne concerne pas uniquement la diversification de la gamme des produits. Il s'agit également d'augmenter ses chances de parvenir à la population cible autrement dit d'optimiser sa distribution. Dans une phase d'intégration de nouvelles couvertures, dans la mesure où la durabilité du produit à bas prix repose sur une large base d'assurés, le défi du volume de la clientèle est ravivé. Selon qu'elles permettent une vente efficace des primes grâce à la technologie ou l'accès à un grand nombre de consommateurs potentiels, de nouvelles ouvertures concernant les canaux de distribution sont exploitées.

Si les IMF ont été des distributeurs naturels à cause du précédent des assurances sur le crédit, elles ne sont pas les seuls canaux par lesquels la micro-assurance peut parvenir au marché des populations à bas revenu. On observe d'autres d'intermédiaires de genre très différent : les ONG, les organisations communautaires et religieuses, les petits commerces et les chaînes de magasin, les syndicats, les banques traditionnelles, les bureaux de poste mais aussi les entreprises de services (eau, électricité, téléphone) et les subventions publiques. A chaque type de produit et chaque contexte réglementaire, correspondent certains canaux spécifiques. De même, si la tendance de développement dans le contexte national est davantage basée sur les IMF, les canaux de distribution alternatifs ne sont que peu considérés.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 48.

Le concept de « modèles alternatifs de distribution » émerge. Il s'agit d'une distribution de micro-assurances qui s'organise sans les IMF et avec des acteurs qui ne sont traditionnellement pas proches du monde de l'assurance. La stratégie est pourtant similaire à celle appliquée par les IMF dans la mesure où il s'agit de vendre à une clientèle pré-existante et pré-structurée (clientèle d'une compagnie téléphonique, clientèle d'une chaîne de magasin etc) une micro-assurance. De la même façon que les IMF, le rayonnement permis par l'infrastructure (physique ou virtuelle) du distributeur est bien supérieur au rayonnement que pourrait imaginer avoir l'assureur. Les assureurs décident logiquement d'établir des partenariats avec des institutions qui jouissent déjà d'une confiance établie sur le marché. Par ailleurs, dans les expériences décrites, on voit qu'ils cherchent à maintenir une proximité avec ces partenaires – attitude qu'ils estiment favorables aux bons niveaux de vente. Ainsi, ils cherchent à ce que ces partenaires de distribution identifient un intérêt à ajouter la micro-assurance à leurs services, et que celle-ci soit un moyen de fidéliser leur clientèle. Les assureurs restent nécessairement en retrait de ces partenaires de distribution puisque le modèle, déjà expérimenté avec les IMF, qu'ils souhaitent privilégier et maintenir est celui de l'espace unique de service où le client achète sa prime, renouvelle ou modifie sa police et peut présenter sa réclamation d'indemnisation en cas de sinistre.

Lorsque l'assurance est vendue par un distributeur alternatif, le produit est souvent un produit additionnel que le client décide d'acheter. C'est donc souvent un produit volontaire. Néanmoins, on différencie les distributeurs selon qu'ils réalisent une vente passive ou une vente active de la micro-assurance. Dans le premier cas, c'est le client qui sollicite spontanément le produit. Dans le second, le vendeur le propose. La vente passive semble être a priori un frein pour la micro-assurance, faiblement demandée par les consommateurs. Elle est pourtant réalisée généralement par des distributeurs qui ont un accès extrêmement large au public cible. Les assureurs privilégient les partenariats avec eux, malgré le peu de moyens consacrés à la vente, précisément en raison de cet accès qu'il considère être un atout majeur. Si l'on entre plus en détail dans le modèle de vente des distributeurs alternatifs, quatre modèles sont identifiés :

- Les commerçants traditionnels: souvent des supermarché ou des petits commerçants qui, en plus des biens de consommation qu'ils commercialisent,

proposent des micro-assurances sans avoir de qualification particulière pour le faire. Ils ne font généralement pas de promotion active du produit. Les produits sont nécessairement volontaires.

- Les vendeurs à crédit : il s'agit des chaînes de magasins qui offrent de l'équipement à crédit (électroménager, matériel électronique). Les assurances qu'ils proposent sont liées au crédit que les consommateurs contractent au moment d'acquérir un bien. Elles peuvent être volontaires. Les magasins disposent d'une force de vente spécifique pour les produits financiers.
- Les compagnies de télécommunication et de services : dans ce cas, la distribution de l'assurance est garantie par la large clientèle de la compagnie qui dispose d'une information détaillée de celle-ci ; ce qui permet d'établir des primes et des couvertures adaptées. Les primes sont intégrées aux factures de ces services. Fréquemment, elles intègrent le paiement du service en cas de décès, maladie, invalidité ou chômage du client. Cette dernière modalité incite les compagnies à distribuer un produit d'assurance obligatoire.
- Les entreprises mettant à disposition leurs factures à des tiers : elles offrent habituellement des polices standard d'assurance-vie et d'accident obligatoires. C'est le cas des offres d'assurance via téléphonie mobile.

Dans plusieurs expériences, les assureurs travaillent avec différents types de canaux pour distribuer le produit – ce qui leur permet d'identifier les plus appropriés²⁶⁶. Il semblerait qu'à chaque étape du marketing du produit, un type d'acteur différent est opportun. Ainsi, les canaux effectuant une vente passive permettraient de toucher un vaste public tandis que ceux réalisant une vente active, plus coûteux, donneraient l'opportunité de suivre une stratégie très ciblée. En inscrivant la micro-assurance dans ces modèles de distribution favorisant les volumes importants de vente, le produit se convertit en un produit grand public

Finalement, les solutions technologiques sont perçues comme ayant un potentiel déterminant pour la distribution du produit et de nombreuses institutions se lancent

²⁶⁶ « Distribution | ILO Microinsurance Knowledge Management Portal », s. d.

dans des expérimentations en ce sens. Ces essais se justifient par l'idée que la population cible est un usager actif et assidu des technologies de l'information et de la communication. De nombreuses études mais aussi l'observation sur le terrain donnent du crédit à cette idée. Ainsi, au Mexique, si l'image ébranle encore les stéréotypes, c'est monnaie courante, dans les zones rurales mexicaines, de voir une femme indigène sortir de son huipil²⁶⁷, un téléphone portable. Dans la mesure où il s'agit d'un canal établi, formant partie du quotidien de la population cible, il apparaît comme un véhicule potentiel d'une distribution massive de produits de micro-assurance. On envisage les téléphones portables ainsi que les autres interfaces technologiques utilisées par le grand public comme des moyens d'entrer en contact avec les clients mais aussi comme des outils de gestion des processus (paiement de la prime, réclamation, indemnisation). L'usage de la technologie vient se greffer aux canaux utilisés que nous venons de décrire. Parfois, ces canaux intègrent déjà l'utilisation de solutions technologiques pour la distribution d'autres services et la micro-assurance s'y insère.

L'intérêt pour la technologie est le prolongement de l'intérêt pour les canaux alternatifs de distribution. Encore une fois, on y voit une façon d'accélérer et multiplier l'accès au grand public. On perçoit un potentiel d'efficacité et d'économie d'échelle grâce à l'intégration de diverses opérations de la chaîne, dans la même interface, incluant des activités de distribution mais aussi directement de l'assureur. Les intérêts directs sont la diminution des coûts d'administration du produit, l'accès aux clients habitant des zones isolées, la prise en charge directe de l'activité de collecte de prime et celle du paiement des sinistres. Parallèlement, la technologie peut intégrer des activités périphériques, non négligeables cependant, telles qu'un appui au développement du produit et sa publicité. Les solutions et dispositifs imaginés sont très variés²⁶⁸. Nous pouvons présenter quelques-uns des plus courants :

- Les dispositifs TPV (terminaux point de vente) : c'est l'utilisation d'appareils électroniques permettant d'enregistrer des transactions grâce à un serveur

²⁶⁷ Tunique traditionnelle.

²⁶⁸ Microinsurance Innovation Facility, *Technologie*, Pages Thématiques, ILO, s. d.

d'authentification à distance. En plaçant ces appareils chez les petits commerçants des zones rurales, par exemple, on permet au client d'acquérir une micro-assurance et de payer sa prime depuis l'endroit où il fait ses courses. L'objectif est donc d'économiser du temps comme de l'argent tant pour l'assureur que pour l'assuré en facilitant l'accès à la micro-assurance aux personnes géographiquement exclues.

- Les téléphones portables : Grâce à la fonction de rechargement de crédit, ils peuvent être équipés de porte-monnaie électronique. Tout en facilitant la question de l'identité et le suivi du client, ils sont capables d'intégrer différentes fonctions (paiement de la prime et notamment d'une prime fragmentée, de l'indemnisation, renouvellement, publicité).
- Les terminaux portatifs légers de capture et envoi de données : il s'agit d'innovations technologiques qui, appliquées à la médecine par exemple, permettent de réaliser des examens et des diagnostics à distance. On voit la possibilité d'offrir à des clients éloignés, un service de meilleure qualité que celui auquel ils ont eu accès jusqu'alors, tout en maintenant des coûts peu élevés. Ainsi, ces technologies peuvent être utilisées, dans le cadre d'une micro-assurance santé pour les diagnostics de routine à distance, au moyen d'une mise en rapport de l'assuré avec un médecin éloigné qui analyse le cas, recommande un traitement et fournit une ordonnance de façon automatisée.

La mise en place de plateformes technologiques pour faciliter la distribution engage des investissements coûteux même s'il s'agit de vendre des produits très basiques. Ainsi, les expériences en ce sens sont peu nombreuses mais, à cause de l'intérêt qu'elles suscitent, très documentées. L'usage de la technologie s'intègre à des modèles ayant déjà démontré leur succès puisque sa mise en place implique un solide back office et des procédures aguerries. Les expériences décrites démontrent que la technologie ne résout pas des problèmes préexistants. En effet, complexité technologique ne rime pas avec succès et ce sont parfois des choix de technologies

rudimentaires²⁶⁹ qui sont moteur de la réussite d'un produit s'ils prennent en compte tout autant les besoins de l'assureur, de l'assuré et du partenaire de distribution. On ne peut donc pas penser la technologie avant de penser le modèle de distribution et les besoins de chacun. En outre, Le choix pour un dispositif technologique de pointe, qui engage un investissement important, implique un non-retour. La décision prise doit donc être réfléchie afin que l'usage de la technologie ne se convertisse pas en une contrainte.

3) La micro-assurance : un produit que l'on peut dénombrer

Comme nous l'avons évoqué précédemment au sujet de la mesure de la pauvreté²⁷⁰, chiffrer le volume d'un dispositif d'intervention d'un dispositif de l'APD est, face à la non disponibilité immédiate de résultats ou d'étude d'impact, un moyen de montrer la portée et donc l'efficacité potentielle de ce dispositif. On justifie et on rend légitime a priori un engagement en sa faveur. A ce titre, les institutions observant le développement de la micro-assurance²⁷¹ publient régulièrement des chiffres montrant l'importance de l'usage de ce produit à travers le monde. Il s'agit en réalité de jouer sur deux terrains : celui de l'APD certes, mais aussi celui du marché. En effet, les assureurs voulant se lancer sur le marché de ce produit émergent ont tout intérêt à connaître l'état exact de son développement et sa capacité de croissance compte tenu du marché potentiel, ces célèbres 4 milliards de personnes, identifiées par Prahalad²⁷², conformant le bas de la pyramide. Cela ne va pas sans rappeler le phénomène d'adhésion au microcrédit grâce au pouvoir du chiffre²⁷³. Au-delà de la publication, chaque année, du nombre de clients du microcrédit par la Campagne du Sommet du Microcrédit, cette dernière s'était munie dès 1997 d'un objectif chiffré du produit établi à cette date à 100 millions d'emprunteurs pour 2006. Sans que d'objectif de

²⁶⁹ A titre d'exemple, les opérations de micro-assurance distribuées par AMUCSS sont gérées par un système d'information extrêmement rudimentaire nommé Tamazolin. L'institution a eu plusieurs fois l'opportunité de le rendre plus sophistiqué grâce à différents appuis. Elle a toujours refusé de le faire car ses usagers, les IMF, l'affectionnent.

²⁷⁰ Voir p. 53

²⁷¹ Principalement la Microassurance Facility de l'OIT et le Microassurance Center.

²⁷² C. K Prahalad, *4 milliards de nouveaux consommateurs : vaincre la pauvreté grâce au profit*, Paris, Village mondial, 2005.

²⁷³ Bédécarrats, « La microfinance entre utilité sociale et performances financières. Le rôle des normes dans la gouvernance d'un secteur mondialisé », *op. cit.*, p. 63.

volume ait été ainsi publiquement annoncé, la réalité de la micro-assurance se manifeste aussi en terme de volume de produits vendus.

Cette information est toutefois difficile à connaître dans la mesure où aucune institution n'est mandatée pour, ni capable de recenser toutes les initiatives de micro-assurance à travers le monde. Il n'existe pas non plus de décomptes systématiques réalisés par les autorités des pays. En outre, un tel recensement semble, pour le moment au moins, illusoire dans la mesure où de nombreuses institutions, formelles comme informelles, qui offrent ce produit, ne font pas la distinction entre les produits d'assurance et de micro-assurance dans le suivi de leurs données. Par ailleurs, certains assureurs ou distributeurs sont réticents à communiquer publiquement leurs résultats, pratique qu'ils perçoivent comme défavorable dans leur rapport à la concurrence. A ce titre, mentionnons que le Microinsurance Center, dans le cadre du projet MILK, fait une mise au point au sujet des mauvaises pratiques de décompte du nombre de micro-assurance distribuées et propose aux acteurs intéressés une méthode que ses membres mettent au point²⁷⁴.

En introduction du second volume de *Protecting the poor*²⁷⁵, livre de référence pour tout le secteur (publié par l'OIT, le Microinsurance Network et le réassureur Munich Re), Craig Churchill, le directeur de la Microinsurance Innovation Facility de l'OIT et Michael Mc Cord saluent la croissance spectaculaire de la micro-assurance en quelques années²⁷⁶. On passerait de 78 millions d'assurés dans les cent pays les plus pauvres en 2007, à 135 millions en 2009 pour atteindre une estimation de 500 millions de risques couverts en 2011.

²⁷⁴ Richard Koven, Michael J. McCord, *Counting Lives Covered: Getting it Right*, Microinsurance Centre, MILK Discussion Note, 2012.

²⁷⁵ Churchill, *Protecting the poor*, *op. cit.*

²⁷⁶ C. Churchill, M. J. McCord, « Current trends in microinsurance », *Protecting the poor: A microinsurance compendium, Vol. III International Labour Organization, Geneva, 2012*, p. 11.

Tableau 1 : Portée estimée de la micro-assurance (en millions de risques couverts selon la population totale)

	Asie		Amérique Latine		Afrique	
	Population totale	Risques assurés	Population totale	Risques assurés	Population totale	Risques assurés
2006		66		8		45
2011	4216	350 a 400 <i>8 a 9.5% de la population</i>	596	45 a 50 <i>7.5 a 8.5% de la population</i>	1072	18 a 24 <i>2% de la population</i>

Elaboration propre à partir de la source : Craig Churchill et Michael McCord. « Current trend in microinsurance » in Craig Churchill and Michal Matul : *Protecting the poor. A microinsurance compendium volume II*, p.11.

Le produit étant récent et enregistrant, à ses débuts, des chiffres de vente extrêmement bas, cette croissance n'est pas si surprenante. Comme nous venons de l'expliquer, les totaux que nous venons de citer révèlent, plus qu'une croissance, une grande difficulté à capter le phénomène. En effet, sans remettre en cause l'augmentation vraisemblable de la micro-assurance, aucun des chiffres présentés ne décrit la même chose et ils sont, en ce sens, difficilement comparables et permettent au mieux de se donner une idée générale du phénomène. Les chiffres présentés sont le résultat de calculs des chercheurs qui les établissent au moyen des informations qu'ils ont à leur disposition. Chaque année, de nouvelles données auxquelles on n'avait jusqu'alors pas accès, sont disponibles. Ainsi, le Brésil et le Mexique, perçus comme des marchés importants de la micro-assurance ne sont pas pris en compte ni dans les chiffres de 2007, ni dans ceux de 2011²⁷⁷. Finalement, du produit agricole indien subventionné, couvrant 19 millions d'agriculteurs en 2009²⁷⁸, au produit pour les familles de migrants, initiative privée d'une petite compagnie coopérative au Salvador enregistrant 412 polices vendues en un an²⁷⁹, le terme micro-assurance recoupe des réalités extrêmement différentes. Il est important de souligner néanmoins que des 78.5 millions de personnes ayant une police d'assurance répertoriée en 2007,

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 14.

²⁷⁸ Rupalee Ruchismita, Craig Churchill, « State and market synergies: insights from India's microinsurance success », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor: A microinsurance compendium. International Labour Organization, Geneva, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2010*, p. 435.

²⁷⁹ « Project Update: Activities and Milestones | ILO Microinsurance Knowledge Management Portal », *op. cit.*

quasiment 64 millions ont une assurance-vie et plus de 60% de ces micro-assurances vie sont liées au crédit²⁸⁰.

Si l'on compare ceci avec les chiffres présentés dans le cadre de la Campagne du Sommet du Microcrédit, aux débuts de la connaissance médiatique du microcrédit, sur une même période de 5 ans, on comptabilise en 1997, à la naissance de l'intérêt pour le produit, près de 13,5 millions d'emprunteurs bénéficiant d'un microcrédit ; 23.5 en 2009 et 54.9 en 2001²⁸¹.

Tableau 2 : Evolution comparée des résultats du microcrédit et de la micro-assurance au début de l'intérêt public qu'ils suscitent

Année	Total de crédits actifs (millions)	Croissance	Année	Total de risques assurés (millions)	Croissance
1997	13.5		2007	78	
1999	23.5	1.7	2009	135	1.7
2001	54.9	2.3	2011	500	3.7

Elaboration propre

Dans la mesure où la micro-assurance est massivement distribuée comme produit collectif et que les mesures initiales des résultats du produit pâtissent de l'absence d'information pour de nombreux pays, on peut estimer que la croissance majeure de celle-ci en comparaison avec celle du microcrédit est cohérente.

A propos de la distribution par région de la micro-assurance, on note une surreprésentation du continent asiatique, l'Inde arrivant en première place puisque 60% des détenteurs d'une micro-assurance vie sont indiens. Ajoutons que, en Inde, au moins 150 millions de personnes sont couvertes par une micro-assurance santé subventionnée par le gouvernement²⁸². La Chine est également un marché important de la micro-assurance avec 40 millions d'individus couverts en 2011. Les Philippines, le Bangladesh, le Cambodge, l'Indonésie et le Sri Lanka connaissent, quant à eux, un essor récent de la distribution de ce produit²⁸³. Comme nous pouvons l'observer dans

²⁸⁰ Roth, McCord, Liber, *The landscape of microinsurance in the world's 100 poorest countries*, op. cit.

²⁸¹ Sam Daley-Harris, *Etat De La Campagne Du Sommet Du Microcrédit, Rapport 2009*, Washington DC, Campagne du Sommet du Microcrédit, 2009, p. 27.

²⁸² Ruchismita, Churchill, « State and market synergies: insights from India's microinsurance success », op. cit., p. 446.

²⁸³ Churchill, McCord, « Current trends in microinsurance », op. cit., p. 12.

le tableau 1, les chiffres importants enregistrés par le continent asiatique sont à relativiser vu la population totale qu'il intègre.

Concernant l'Afrique, la couverture de la micro-assurance en relation à la population totale du continent est bien plus faible qu'en Asie et en Amérique Latine puisqu'elle n'est que de 2% contre environ 8% dans les autres continents. Ceci est d'autant plus vrai que l'Afrique du Sud, dont le marché est largement dominé par les assurances obsèques, concentre la moitié des polices vendues (8.2 millions des 14.7 polices en 2009²⁸⁴).

Finalement, en Amérique Latine, continent du pays de cette recherche, plus qu'une croissance réelle de la micro-assurance entre 2006 et 2011, on assiste à une incorporation de nouvelles données aux chiffres totaux présentés. Ainsi, on estime qu'au Brésil, pays non représenté en 2007, il y a entre 23 et 33 millions de personnes couvertes par une micro-assurance en 2010²⁸⁵. Le continent se caractérise par une offre fortement portée par le secteur privé ; la participation des pouvoirs publics se concentrant et se distinguant, dans plusieurs pays, sur la mise en place d'un cadre réglementaire focalisé spécifiquement sur le produit. Le panorama de la micro-assurance en Amérique Latine se caractérise par un marché dominé par les assureurs commerciaux réglementés. Le développement du produit, conduit par ces acteurs, laisse un rôle limité et périphérique aux bailleurs de fonds. Ceci diffère fortement du contexte africain et asiatique où l'intervention des bailleurs a été plus forte. Pour les chaînes de distribution, traditionnellement dominées par les IMF, elles intègrent de plus en plus d'acteurs différents. En ce sens, le Mexique, le Pérou et la Colombie sont les pays qui disposent d'un panorama de distributeurs le plus varié. Plus encore que sur les autres continents, la micro-assurance vie accapare le marché. L'étude la plus récente réalisée dans la région²⁸⁶ montre que, de 159 produits identifiés, 95 ont comme couverture principale le décès. Les accidents, la propriété, la santé et

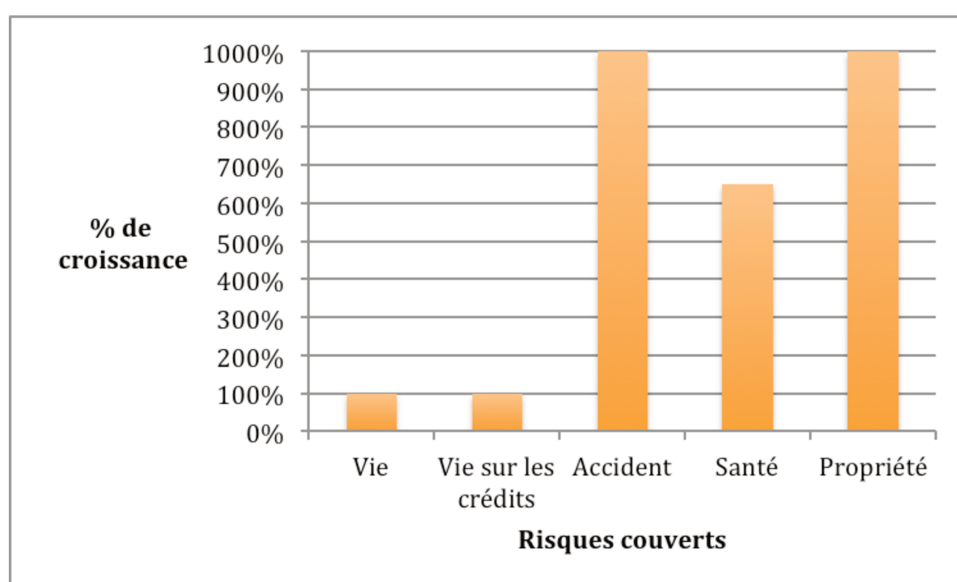
²⁸⁴ Michael J. McCord, Clémence Tatin-Jalleran, Molly Ingram, *The landscape of microinsurance in Latin America and the Caribbean*, Microinsurance Center, BID-FOMIN, A briefing note, 2012.

²⁸⁵ Hennie Bester et al., « Microinsurance in Brazil: Towards a strategy for market development », *Cape Town: Centre for Financial Regulation and Inclusion*, Feb, 2010.

²⁸⁶ McCord, Tatin-Jalleran, Ingram, *The landscape of microinsurance in Latin America and the Caribbean*, *op. cit.*

l'agriculture viennent dans cet ordre, mais dans des proportions nettement moindres, compléter le spectre de l'offre. Mais, la croissance des couvertures santé, accident et propriété²⁸⁷ est bien plus élevée que celle des assurances-vie et assurance sur les crédits. Sans pour autant présager d'un inversement de la tendance des aspects couverts par le produit, ceci confirme l'intérêt naissant pour ces produits complexes. Finalement, l'étude sur l'Amérique Latine confirme aussi les chiffres totaux du deuxième volume de *Protecting the poor* puisqu'elle recense 44.9 millions de personnes et propriétés couvertes. 55% d'entre-eux (25.1 millions) correspondent uniquement au Mexique et au Brésil.

Tableau 3 : Croissance de la couverture des individus par type de risque en Amérique Latine de 2005 à 2011



Source : The Landscape of microinsurance in Latin America and the Carribean

Il apparaît donc que les chiffres de polices de micro-assurances distribuées, tout imparfaits qu'ils soient, appuient superficiellement l'idée d'une croissance et d'un dynamisme et laissent croire à un succès potentiel du produit pour les prochaines années.

B. Pourtant sans définition unique

Il peut sembler méthodologiquement contestable de présenter les expériences concrètes de micro-assurance sans rappeler préalablement sa définition. C'est

²⁸⁷ *Ibid.*

pourtant tout à fait volontairement que nous avons fait le choix d'aborder ces deux sujets dans cet ordre. En effet, il y a un plus grand consensus sur le fonctionnement de la micro-assurance et sur les produits existants que sur sa définition. D'ailleurs, si un élément met d'accord tous ceux qui s'emploient à « rappeler » la définition de la micro-assurance, c'est l'idée selon laquelle on ne s'accorde pas sur une interprétation commune de ce concept. Ainsi, chacun propose une définition soit en justifiant un choix propre de critères à prendre en compte ; soit en décidant de faire une synthèse cohérente des autres explications.

On observe néanmoins des tendances dans l'énonciation des caractéristiques de la micro-assurance, des éléments fédérateurs mais aussi des approches divergentes et même des conflits sur son emploi. Nous partons ici du principe que dans la mesure où, pour les personnes ou institutions qui les emploient, chacune de ces définitions fait sens, il est nécessaire de toutes les retenir comme valides. En effet, dans la mesure où elles orientent leur action, elles ont un rôle performatif et donc un impact sur le réel. C'est pourquoi nous cherchons à les comprendre, à identifier les valeurs, intérêts et objectifs qu'elles portent afin d'analyser dans quelle mesure elles sont compatibles et d'entrer au cœur des enjeux et contradictions qui secouent leur évolution.

La première grande rupture que nous observons, à leur lecture, oppose ceux qui placent la pauvreté en son cœur de ceux qui déterminent le produit à partir d'une niche de marché identifiée.

1) Une assurance pour les pauvres

Les définitions qui identifient avant tout la micro-assurance comme un produit destiné aux plus pauvres tendent à assimiler pauvreté et bas revenu. Cette association relève, comme nous l'avons expliqué dans le chapitre précédent, d'une vision selon laquelle la pauvreté, dans une acception étroite mais aussi pratique, lorsqu'il s'agit de délimiter le public cible d'un dispositif d'intervention (comme dans le cadre de l'APD), se définit en fonction des ressources monétaires des individus. Ainsi les concepts de « pauvre » et « population à bas revenu » se relaient comme s'ils étaient interchangeables au fil des définitions. Dans le premier volume du livre de référence au titre significatif, *Protecting the poor*, Churchill expose : « la micro-assurance est la protection des populations à bas revenu contre des périls particuliers en échange du paiement

régulier d'une prime proportionnelle à la probabilité et au coût du risque couvert²⁸⁸ ». Il pose explicitement la question : « quel niveau de pauvreté doivent avoir les personnes pour que l'on considère que leur assurance est bien micro ? ». La correspondance établie naturellement entre pauvreté et bas revenu est claire. Néanmoins, la question des ressources n'est pas le seul élément qui, dans une perspective de lutte contre la pauvreté, structure le discours sur le dispositif micro-assurance. Dans une note de synthèse de la Banque Mondiale²⁸⁹, on peut lire : « instrument financier flexible et puissant, la micro-assurance réduit la vulnérabilité et atténue les effets négatifs des chocs externes auxquels sont soumis les foyers pauvres ». Cette définition, similaire à de nombreuses autres proposées à la même période, réunit des éléments caractéristiques tels que le jugement de valeur a priori positif du produit ainsi que l'usage du concept de vulnérabilité. En effet, dans un premier temps, les définitions de la micro-assurance centrées sur la pauvreté, ne sont pas objectives mais intègrent un discours idéologique fort, qualifiant le produit d'intrinsèquement bon. Les exemples sont légions. Ainsi, Churchill parle de « service vital²⁹⁰ ». Pour ce qui est de la vulnérabilité, on voit qu'elle est assimilée au discours de justification de la micro-assurance. En ce sens, elle agit, comme l'explique Ferguson, comme un « concept actif » qui permet de ne pas questionner la chaîne de causes à effets « pauvreté – risque - vulnérabilité – assurance - protection » reconnue comme vraie a priori. Dire que la micro-assurance permet de réduire la vulnérabilité est une banalité. Ainsi, même dans les rapports les plus éloignés du souci de réduction de la pauvreté, tels que ceux émis généralement par assureurs, on peut lire au sujet de la micro-assurance : « elle aide à protéger les flux de revenu des familles en réduisant la vulnérabilité à tomber dans des niveaux plus élevés de pauvreté²⁹¹ ».

Toutefois, les déclarations énoncées sans grand support empirique ne résistent pas à l'épreuve du temps. Ainsi, on cherche à déterminer des critères objectifs permettant de rendre plus organique le lien entre micro-assurance et pauvreté. Dans une étude

²⁸⁸ Churchill, *Protecting the poor*, op. cit., p. 12.

²⁸⁹ Marc Maleika, Anne Kuriakose, *Microinsurance: Extending Pro-Poor Risk Management through the Social Fund Platform*, Banque Mondiale, Social Funds Innovations Notes, 2008.

²⁹⁰ Churchill, *Protecting the poor*, op. cit., p. 2.

²⁹¹ Kalra, *Microinsurance - risk protection for 4 billions people*, op. cit., p. 6.

sur l'Amérique Latine et les Caraïbes²⁹², les auteures focalisent leur définition sur la population cible et établissent une délimitation de celle-ci à partir des critères de revenu établis et reconnus par les acteurs de l'APD : les lignes des pauvreté définies par la BM et la théorie de la Base de la Pyramide. Puisque la micro-assurance s'adresse aux pauvres mais à ceux qui néanmoins peuvent payer le montant d'une prime, elles éliminent la population se trouvant sous la ligne d'extrême pauvreté établie à moins de 1,25 dollars à l'échelle globale. Elles retiennent le critère de revenu de moins de 8 dollars (selon Prahalad, 4 milliards de personnes vivent avec moins de 8 dollars par jours et représentent une niche de marché à exploiter par les entreprises de biens et services) pour établir la limite maximum. Ainsi, la micro-assurance serait l'assurance se dirigeant aux personnes ayant entre 1.25 et 8 dollars de ressources par jour (les auteures précisent que les montants exacts doivent être ajustés dans chaque contexte national). Sous le seuil minimum, des dispositifs d'aide de type subvention ou CCTP prennent le relais. Au-dessus, les personnes acquièrent des assurances traditionnelles.

On observe dans la proposition de ciblage rationnel de la micro-assurance que nous venons de décrire, le cœur du glissement de l'idée d'un produit permettant de combattre la pauvreté vers celle d'une nouvelle opportunité de marché. En effet, c'est dans le cadre de l'APD que le terme micro-assurance émerge. On relève un premier usage en 1990 par l'OIT et la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement. Ce concept est alors inexistant du côté des assureurs et tarde à faire l'objet d'un usage partagé. Le CGAP, relate, en 2003²⁹³ : « la micro-assurance est en train de devenir particulièrement populaire chez les bailleurs de fonds comme une manière d'aider les pauvres à gérer les risques et réduire leur vulnérabilité ». En effet, on peut comprendre leur attirance pour le produit. Il porte en effet le potentiel d'offrir une réponse efficace face au déclenchement d'un sinistre qui conduit les populations

²⁹² Andrea Camargo, Luisa Fernanda Montoya, *Microseguros: analisis de experiencias destacables en Latinoamerica y el Caribe.*, FIDES; FOMIN, Fundación Mapfre, 2011.

²⁹³ Aurélie Latortue, Aude Montesquiou, « Microinsurance: What Can Donors Do? », CGAP, s. d.

fragiles à tomber vers des niveaux de pauvreté plus élevés et les confinant dans une « trappe de pauvreté ²⁹⁴ » de laquelle ils ne peuvent s'échapper.

Pourtant, cet outil retenant l'attention, en premier lieu, de ces bailleurs mobilisés par les OMD, passe irrémédiablement aux mains des assureurs pour qui les perspectives de la Base de la Pyramide sont plus attractives. Camargo estime à ce titre que le concept de population à faible revenu est privilégié par les assureurs. Dans leur dialogue avec les assureurs, il est plus aisé pour les bailleurs de fonds de l'utiliser au détriment de celui de pauvreté.

La possibilité d'engouement massif des bailleurs de fonds que nous venons d'évoquer, n'est pas sans rappeler les débuts de la médiatisation du microcrédit. Quant à la micro-assurance, on note d'emblée, sans que l'on abandonne la référence à la lutte contre la pauvreté, davantage de prudence pour ses perspectives. Dès le premier tome de *Protecting the poor*, Churchill déclare :

« Dans la mesure où la micro-assurance est seulement l'un des nombreux outils de gestion du risque disponibles pour les foyers à faible revenu, les organisations réellement préoccupées par le fait d'aider les pauvres à réduire les risques doivent évaluer si la mise à disposition de micro-assurance est la meilleure réponse. Pour les risques qui génèrent des petites pertes, pour les risques fortement prévisibles ou ayant lieu fréquemment, l'épargne et le prêt d'urgence seraient des services de gestion du risque plus appropriés. Les épargnes et les crédits sont également plus flexibles que l'assurance car ils peuvent être utilisés pour une variété des risques (et opportunités) très différents (...) Il faut être prudent et ne pas exagérer les effets sur le développement de l'assurance. A elle toute seule, elle ne peut éliminer la pauvreté. Pourtant, si elle est disponible pour les femmes et hommes pauvres aux côtés des autres outils de gestion des risques, l'assurance-vie et l'assurance santé pour les pauvres peuvent contribuer favorablement à atteindre les Objectifs de Développement pour le Millénaire ²⁹⁵ ».

²⁹⁴ terme devenu très à la mode avec le livre: Daryl Collins et al., *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton University Press, avr. 2009.

²⁹⁵ Churchill, *Protecting the poor*, op. cit., p. 14.

Enfin, un aspect de la dimension de la lutte contre la pauvreté que certains bailleurs continuent d'énoncer au sujet de la micro-assurance, c'est sa capacité à venir remplacer des schémas de sécurité sociale publics déficients ou inexistantes pour les travailleurs informels et leurs familles. Ainsi Churchill parle d'« étendre la protection sociale pour les pauvres dans l'absence de schémas gouvernementaux appropriés ²⁹⁶ » pour finalement placer l'assurance comme moteur du développement de partenariats publics-privés axés sur cet objectif : « la prolifération de la micro-assurance devrait donner aux gouvernements des moyens plus efficaces pour étendre la protection sociale, donner une meilleure couverture contre la menace croissante des désastres naturels et atteindre des objectifs de politiques publiques tels que plusieurs des Objectifs de Développement pour le Millénaire ²⁹⁷ ».

2) Une assurance pour une niche de marché non explorée

La mise en arrière-plan annoncée du discours définissant la micro-assurance comme produit dirigé aux pauvres se précise. Churchill ²⁹⁸ et al. reconnaissent que le critère « bas revenu » n'est pas pratique dans la mesure où les compagnies d'assurances ne peuvent établir une limite et n'offrir les micro-assurances qu'à ceux qui sont suffisamment pauvres. Autrement dit, on maintient le critère de pauvreté, essentiel, mais on ne s'en sert pas dans la pratique car le réalisme oblige à ne pas intégrer de processus de sélection, courant pour les programmes de subvention, à un produit de marché. Établir un filtre impliquant de compter les pauvres engage d'ailleurs la mise en place d'une infrastructure lourde et coûteuse que les compagnies d'assurances n'ont aucune motivation à établir. On est dans une démarche différente de celle des politiques de l'APD où justement, on peut retenir le critère revenu, pour cibler une population bénéficiaire. Pour la micro-assurance, qui plus qu'un dispositif d'aide, est un produit, il s'agit plutôt de déterminer un public cible. Comme le montre le rapport

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 2 et chap 2-3.

²⁹⁷ Craig Churchill, Michal Matul, *Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, déc. 2010, p. 3.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 9.

de la *Swiss Reinsurance Company, Microinsurance, Risk protection for 4 billions people*, le bas de la Pyramide est plus attractif²⁹⁹.

Déterminer ce public cible demande d'établir des critères plus concrets et pratiques. On favorise donc les définitions de la micro-assurance qui s'appuient sur des critères techniques. Tout en continuant d'exprimer l'idée selon laquelle la micro-assurance se destine à une population à faible revenu, les spécialistes du sujet cherchent à mettre en avant des indicateurs clairs pour reconnaître le produit. Les productions du *Microinsurance Center*, créé en 2000, ont toujours eu cette approche. Ainsi, dans *Le panorama sur la micro-assurance dans le monde de 2007*³⁰⁰, référence pionnière en terme de comptabilisation du phénomène, les auteurs annoncent : "la micro-assurance est la mise à disposition de services d'assurances aux populations à bas revenu." Ils précisent que des produits d'assurance ne portant pas l'étiquette micro-assurance mais destinés à ce segment de population doivent être considérés comme tels. On les définit donc a posteriori. Ils ajoutent d'ailleurs : "d'autres définitions sont également actuellement utilisées, reconnaissant par exemple un produit d'assurance comme micro lorsque les primes sont en deçà d'un certain pourcentage du PIB per capita. De telles définitions ne sont pas très utilisables dans la pratique, dans la mesure où elles varient pour chaque pays et pour chaque type de produit ».

Dans le second tome de *Protecting the Poor*, les auteurs confirment explicitement ce changement de définition de la micro-assurance devenue plus opérationnelle³⁰¹ du fait que les acteurs qui s'engagent sur le secteur en ont besoin. Reconnaisant néanmoins la diversité des définitions, ils invitent à faire un panachage de quatre critères clés, soulignant qu'aucun ne peut être utilisé de façon isolée puisqu'ils présentent tous des lacunes :

- La population cible comme population à bas revenu.

²⁹⁹ Kalra, *Microinsurance - risk protection for 4 billions people*, op. cit.

³⁰⁰ Roth, McCord, Liber, *The landscape of microinsurance in the world's 100 poorest countries*, op. cit.

³⁰¹ McCord, Tatin-Jalleran, Ingram, *The landscape of microinsurance in Latin America and the Caribbean*, op. cit.

- La délimitation du produit avec une somme plafond pour la prime et ou l'indemnisation.
- La définition selon le fournisseur du produit en ciblant les organismes pouvant effectuer cette tâche.
- La délimitation selon les modes de distribution en habilitant uniquement les IMF.

Ainsi, le premier critère présente la difficulté de la mesure du niveau de revenu que nous venons d'expliquer. Quant aux trois autres, ils limitent les innovations, imprévisibles dans une étape de découverte du produit. Le dernier critère en ce sens apparaît trop restrictif puisqu'il exclut les canaux favorisant la distribution au grand public, canaux visiblement prometteurs vu l'observation du développement du marché dans certaines régions et comme en Amérique Latine. Certains des critères énoncés sont directement utilisés par les superviseurs nationaux de la micro-assurance. Ainsi, en Inde, il existe un montant maximum d'indemnisation permettant de différencier l'assurance de la micro-assurance. Au Pérou, le montant de la prime de micro-assurance ne peut dépasser les 3,3 dollars et l'indemnisation, 3 500 dollars.

Plus tard, dans une autre étude du *Microinsurance Center*³⁰², les auteurs proposent de déterminer la micro-assurance comme un produit répondant favorablement à une série d'indicateurs :

- Le montant de la couverture comme celui de la prime est modeste et strictement établi à partir des risques assurés.
- Le produit est développé pour servir la population à bas revenu de manière intentionnelle. Les produits destinés au grand public peuvent ainsi être assimilés à la micro-assurance s'ils remplissent ce critère.
- Le risque n'est pas à la charge d'une instance gouvernementale. Ainsi, les programmes de sécurité sociale, même pour les populations à bas revenu, ne sont pas des micro-assurances.

³⁰² *Ibid.*

- Le produit doit être bâti sur des objectifs de profit ou au moins de rentabilité.
- Le projet doit être porté par peu ou le minimum de subventions.

Nous l'avons mentionné, les idées d'assurance pour les pauvres et de produit de marché ne s'opposent pas. Au contraire, on insiste sur leur possible adéquation. Ce paradoxe est finalement un élément clé de la définition de la micro-assurance. Pour l'illustrer, Churchill propose la figure de Janus³⁰³ : le dispositif permettrait l'accès à un service qualifié de nécessaire pour les foyers à faible revenu tout en intégrant un modèle économique permettant aux pauvres d'être un segment de marché profitable (ou soutenable) pour les assureurs. Toutefois, il semblerait que toutes les acceptions de la micro-assurance dans cette dialectique instrument de l'APD/ produit de marché ne soient pas partagées. Ainsi, si les auteurs se montrent enthousiastes vis à vis de la théorie de Prahalad au début du le second tome de *Protecting the poor*³⁰⁴, dans le tome II, ils sont en réalité bien plus circonspects et même plutôt critiques lorsqu'ils s'y réfèrent de manière plus détaillée³⁰⁵. En outre, du côté des bailleurs, on place volontiers la micro-assurance comme dispositif se situant entre les produits traditionnels d'assurance et les schémas de sécurité sociale en posant très clairement la problématique de l'exclusion. Dans de nombreux contextes, les assureurs font volontiers le constat que l'assurance au sens strict ne fonctionne pas pour les populations à faible revenu. Néanmoins, ils ne se situent pas face aux dispositifs publics de sécurité sociale. Cette divergence laisse entrevoir des difficultés à la mise en place de produits qui, trop coûteux, ne peuvent être établis sans partenariat public-privé. Dans un contexte où la micro-assurance émerge encore et se définit, conceptuellement, a posteriori en intégrant des caractéristiques chères à des acteurs répondant à des logiques opposées, on peut émettre l'hypothèse que la réalité ébranle leurs définitions. La micro-assurance pourrait être définie à nouveau prenant une orientation plus précise, loin des consensus que l'on tâche de maintenir.

³⁰³ Churchill, *Protecting the poor*, op. cit., p. 2.

³⁰⁴ Churchill, Matul, *Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, op. cit., p. 2.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 22.

3) Un terme en écho d'autres concepts

Si le produit n'est pas forcément connu de tous, l'évocation de la micro-assurance renvoie, nous l'avons dit, à deux autres concepts bien plus parlants : le micro-crédit et l'assurance. En les connectant de manière immédiate, la micro-assurance intègre les référentiels de ces deux termes finalement en concurrence. En effet, selon l'acteur utilisant ou prenant connaissance de ce concept, des rapprochements avec l'un et l'autre sont opérés, à partir de corrélations asymétriques avec un secteur professionnel de référence, un système de sens, une structure idéologique qu'il associe à l'un et à l'autre.

a) La micro-assurance, un clin d'œil marketing au microcrédit

Emettre l'idée que le terme « micro-assurance » ait été déterminé en référence au microcrédit, jouissant d'une notoriété importante comme instrument de l'APD, est une hypothèse raisonnable. Puisque le terme est apparu au sein d'une organisation internationale, l'OIT, et a rapidement été relayé par différents acteurs clés de l'APD, Mc Cord estime qu'il fait office de « nom de marque³⁰⁶ » pour attirer des bailleurs de fonds potentiels à s'intéresser au dispositif et éventuellement le soutenir.

Cette référence au microcrédit permet de réintégrer immédiatement un système de sens complexe et précis : celui selon lequel les produits microfinanciers, assurance incluse, permettent de générer des processus de développement chez les populations pauvres en leur donnant les outils de gérer et sécuriser de manière autonome leurs ressources.

Ce n'est pas seulement le sens du microcrédit que l'on cherche à « récupérer » mais aussi son image. Certains signes nous indiquent que l'on tente de s'inscrire, à certains égards, dans un mode de communication similaire. Sur un mode rappelant les Sommets Mondiaux du Microcrédit, sont organisées annuellement les Conférences Internationales de la Micro-assurance depuis 2004. Réunissant les sommités sur le sujet, elles prennent place dans des hôtels luxueux des pays ciblés pour le développement du produit. Dès 2004, à Carthagène, elles font participer des

³⁰⁶ Entretien réalisé avec Michael Mc Cord le 16 avril 2013.

personnalités publiques, dans une perspective moins *people*, avec l'apparition remarquée, par exemple, du président colombien Uribe.

Une différence notable entre la communication sur les deux produits est à mentionner cependant. Les institutions et personnes communiquant sur la micro-assurance, au cours des conférences mais aussi dans leurs écrits, utilisent de manière beaucoup plus modérée les histoires miraculeuses, que l'on a observées en masse au sujet du microcrédit, sur les usagers du dispositif. Beaucoup, comme Churchill nous l'avons vu, expliquent clairement les risques de dérive à cet endroit. Les personnes utilisant cette ressource communicationnelle sont plus marginales. Citons Andrew Kuper, par exemple, qui se targue d'être président fondateur du premier fonds d'investissement sur la micro-assurance *LeapFrog*. Tout en établissant un lien hasardeux avec Bill Clinton, il n'hésite pas à dire que son organisation représente l'occasion pour 25 millions de clients, qui ne sont en réalité pas les siens mais un marché identifié, « de se sortir de la pauvreté de manière permanente ». Bien qu'il présente son initiative et ses résultats lors des conférences internationales, il est clairement en marge des acteurs dominants et ne représente en aucun cas la tendance de communication dominante du secteur.

Si l'expérience de la critique du microcrédit qui a payé cher les excès de romance en son endroit a certainement incité les représentants de la micro-assurance à plus de prudence dans leur discours, il est important de prendre en compte que le produit micro-assurance intègre des défis différents qui empêchent de pousser trop loin la comparaison. Si le microcrédit est né dans le secteur social et a été, un temps, majoritairement financé par les bailleurs de fonds, la micro-assurance s'est, quant à elle, inscrit premièrement comme produit commercial même si celui-ci a été renommé a posteriori. Ainsi, c'est davantage dans le dialogue avec les assureurs que dans la recherche de partenariats avec des pairs que se construit l'action des quelques bailleurs de fonds engagés sur le terrain de la micro-assurance. Ce ciblage plus rationnel s'explique aussi par le fait que mobiliser l'intérêt des bailleurs et des gouvernements est plus difficile. L'assurance est, en effet, un produit plus complexe que le crédit ; la compréhension de ses bénéfices pour son public cible est moins évidente. Par ailleurs, elle présente des résultats moins immédiats. Des études de suivi

et d'impact sont moins aisées à réaliser et il est peu raisonnable d'espérer des résultats avant une période minimum de cinq ans.

On peut donc dire que l'on retrouve des similitudes entre les actions entreprises il y a une dizaine d'années pour le microcrédit et celles conduites aujourd'hui pour la micro-assurance mais, grâce à de nouveaux apprentissages, de façon plus prudente et orientée.

b) La micro-assurance ou ouverture du marché de l'assurance?

Ainsi, si l'usage du terme micro-assurance relève d'une stratégie de vente et que le produit a, plus encore que le microcrédit, un lien majeur avec le secteur commercial qu'avec l'APD, on peut estimer que le produit correspond davantage à une extension du marché de l'assurance qu'à une opération menée par les bailleurs de fonds à l'égard des pauvres.

Les compagnies d'assurances transnationales sont les premières à faire le constat de leur plus faible taux de pénétration dans les contextes des pays en développement que dans les pays développés. Ainsi au Mexique, le secteur de l'assurance ne représente que 2% du PIB. L'intérêt d'ouvrir leur présence sur ces marchés est une préoccupation historique chez les assureurs. Mais, cette préoccupation ne s'est pas concrétisée immédiatement et pour de nombreuses compagnies, le concept de micro-assurance a préexisté à l'intérêt institutionnel d'ouvrir leur marché traditionnel au segment de la population à bas revenu.

L'une des premières stratégies mises en place par les assureurs, sans formaliser ni reprendre à leur compte l'idée de micro-assurance, a été celle de trouver d'autres canaux de distribution que les canaux traditionnels de l'assurance. Ils ont donc cherché à se rapprocher des institutions de microfinance mais aussi des canaux alternatifs pour accéder à ce qu'ils identifient comme le grand public. Cette dernière méthode a particulièrement été développée en Amérique Latine. D'un point de vue opérationnel, ces expériences n'ont pas été, dans un premier temps, développées par un département focalisé sur le sujet. On reprend l'infrastructure institutionnelle que l'on utilise pour les produits traditionnels. Même si on observe, au sein des compagnies,

l'émergence de départements en charge des produits pour le grand public³⁰⁷ et des canaux alternatifs. En revanche, il est rare de voir se créer des départements de micro-assurances. D'ailleurs, plusieurs compagnies refusent d'utiliser ce terme qu'elles estiment peu porteur d'un point de vue commercial. Elles ne se reconnaissent pas dans la référence au microcrédit et elles ont le sentiment de promouvoir un produit d'intérêt « micro » autrement dit moins intéressant que l'assurance traditionnelle. La compagnie Zurich préfère parler d'« assurance pour les non-assurés ». Ainsi, ces produits « grand public » des assureurs, développés parfois avec des stratégies marketing particulièrement agressives, équivaldraient aux micro-assurances. En revanche, deux caractéristiques majeures rendent difficiles cette assimilation. Tout d'abord les produits grand public concernent indifféremment la classe moyenne montante que les secteurs socio-économiques moins aisés³⁰⁸. Ensuite, souvent conçus dans une perspective de profit pour les assureurs, la valeur ajoutée qu'ils proposent aux clients peut se révéler factice. Selon les compagnies, deux intérêts peuvent néanmoins coexister : celui d'ouvrir le marché et celui de fournir un service aux populations exclues. Ce dernier peut être un moyen de démontrer un engagement institutionnel de responsabilité sociale.

On voit donc que les référentiels d'un dispositif de l'APD et celui d'un produit de niche destiné à générer du profit sont difficilement compatibles et que la correspondance entre l'idée d'assurance pour les pauvres et celle de l'extension de marché de l'assurance n'est pas automatique et qu'on ne peut à la fois prétendre jouer dans la court de l'APD en référence au microcrédit et développer des stratégies marketing pour toucher le grand public. Face à l'incompatibilité décrite, l'un des termes pourrait disparaître en faveur de l'autre. Dans la mesure où les initiatives sont portées financièrement davantage par les assureurs que par les bailleurs³⁰⁹, on peut remettre en doute la permanence du terme micro-assurance. A ce titre, Mc Cord est convaincu :

³⁰⁷ Traduit de l'anglais *massive business*

³⁰⁸ McCord, Tatin-Jalleran, Ingram, *The landscape of microinsurance in Latin America and the Carribean*, *op. cit.*

³⁰⁹ Voir p.209.

« Dans 10 ans, on ne parlera plus de micro-assurance³¹⁰ ». Récemment, l'IAIS s'est positionnée en faveur du concept d'« assurance inclusive », terme qui n'est pas sans rappeler celui d'« inclusion financière » de plus en plus préféré à celui de microfinance³¹¹.

II. Réalité de la micro-assurance au Mexique

Au Mexique, la micro-assurance est non seulement un produit présent sur le marché comme réunissant certaines des caractéristiques techniques et commerciales du produit mais aussi comme instrument à part entière reconnu par la loi. Nous nous intéressons ici au cadre de développement de la micro-assurance permis par la réglementation mexicaine, son influence sur les produits existants et les tendances et évolutions du marché.

A. Cadre légal d'existence : la micro-assurance comme activité réglementée

Sur le continent latino-américain, seuls le Pérou et le Mexique disposent d'une réglementation particulière pour la micro-assurance. Dans le cas du Mexique, cette réglementation a d'abord été établie par deux circulaires, datant de la seconde moitié des années 2000, émises par la Commission Nationale d'Assurances et Garanties (CNSF) et identifiées, de manière groupée, comme le « régime de micro-assurance ». Celui-ci n'oblige en aucun cas, comme cela peut être le cas pour l'Inde, à la mise en place de ce type de produit mais encadre son activité. Plus qu'une démarche de précurseur, nous pouvons estimer que cette intervention est une manifestation additionnelle de la surenchère réglementaire³¹² chronique des pouvoirs publics dans le pays. Celle-ci, nous l'avons vu dans le chapitre précédent, ne s'accompagne pas automatiquement d'actions publiques venant appuyer l'esprit de la règle adoptée.

En 2010, la Circulaire Unique d'Assurance, qui prévoit la révision des deux circulaires antérieures, est émise. La réglementation de l'activité d'assurance, prévalant également pour la micro-assurance, est établie par la Loi Générale d'Institutions et Société Mutualistes d'Assurance (LGISMS). Ainsi, malgré l'existence d'une

³¹⁰ Entretien réalisé avec Michael Mc Cord le 13 Avril 2013.

³¹¹ Voir p. 79

³¹² Notamment expliquée par B Lautier, en ce qui concerne les politiques sociales mais qui est une tendance générale: *Brésil, Mexique: Deux trajectoires dans la mondialisation*, KARTHALA Editions, 2004.

réglementation propre à la micro-assurance, au sein des compagnies d'assurances, on ne demande pas que les produits soient traités par des départements séparés. Au contraire, dans la pratique, ils sont traités par les mêmes équipes. La distinction que demande d'établir la réglementation et qui constitue la colonne vertébrale de l'organisation de l'industrie d'assurance au Mexique est la démarcation nette, dans l'organisation des compagnies, entre les produits de vie et les produits de dommages. Une séparation stricte doit également être établie avec la branche santé et de dépenses médicales. De la même manière, les assurances de crédit, crédit habitation et de garantie financière, font également l'objet d'un traitement séparé. Toutefois, les branches vie tout comme les branches dommages peuvent traiter simultanément les accidents personnels et les maladies. Les entités qui opèrent plusieurs branches, sont obligées de le faire au sein de services spécialisés rendant compte séparément de leurs opérations.

Les règles encadrant le contrat d'assurance sont érigées par la Loi sur le Contrat d'Assurance, dont la dernière réforme date de 2009, ainsi que par la circulaire unique que nous venons de mentionner. Un régime spécial de police est prévu pour les micro-assurances ; il est établi, à leur endroit, qu'elles doivent promouvoir la simplicité et la transparence durant l'établissement et la durée du contrat dans le but de protéger le consommateur de ce produit. Pourtant, la réglementation ne fait pas le choix d'une simplicité maximum puisqu'elle notifie spécifiquement que certains paramètres doivent obligatoirement apparaître dans la police. Ainsi, la mention de l'âge de l'assuré est requise ; ce qui invite indirectement les assureurs à établir une limite d'âge pour s'assurer, suivant ainsi la dynamique normale de l'assurance. Pour le paiement de l'indemnisation, on retrouve l'obligation de simplicité à laquelle s'ajoute la condition de rapidité. Ainsi, le temps maximum de paiement est établi à cinq jours après la déclaration du sinistre qui, elle-même, ne peut être établie dans une période supérieure à 5 jours après le sinistre. Plusieurs praticiens de la micro-assurance, assureurs comme intermédiaires, estiment que la simplification de la documentation contractuelle pourrait encore être accentuée et est, pour le moment, un frein à la diffusion massive du produit.

Il a été prévu initialement que l'indemnisation soit payée par transfert bancaire sur le compte du bénéficiaire. Si la réglementation particulière pour la micro-assurance manifeste apparemment un souci du législateur qui estime que la population cible du produit requiert des aménagements particuliers, la clause que nous venons de mentionner révèle une connaissance superficielle de ce public. Les démarches entreprises par les assureurs et les distributeurs pour faire valoir le fait que les clients de la micro-assurance n'ont généralement pas de compte en banque et solliciter le déploiement d'autres options pour le versement de l'indemnisation ont finalement abouti après de longues négociations. Ainsi en 2009, le paiement par chèque est accepté tandis que l'indemnisation, en espèces, souvent plus commode pour le public cible est restée formellement interdite.

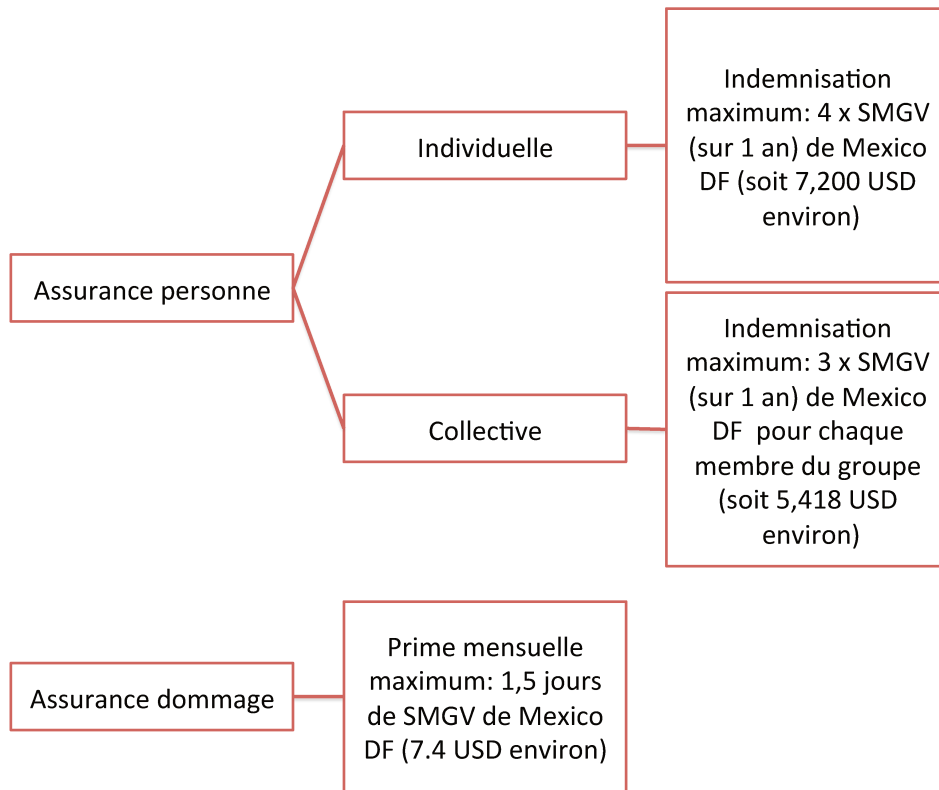
Pour déterminer la population concernée par la micro-assurance, la CNSF décide de limiter le cadre du produit de manière à ce que naturellement, seul son public cible perçoive un intérêt à le solliciter. Les produits de micro-assurance sont ainsi « ceux qui se trouvent au sein de quelques opérations d'assurances-vie, dommages ou accidents et maladies (...) et ont comme objectif l'accès de la population à bas revenu à la protection de l'assurance au moyen de l'utilisation de canaux de distribution et opération à bas prix ³¹³ ».

Ainsi, l'orientation de la micro-assurance pour le pays est claire : il s'agit de se focaliser sur une population modeste en réduisant les coûts traditionnels pratiqués par le secteur de l'assurance tant dans la distribution que dans l'opération. Dans la mesure où la délimitation de la « population à bas revenu » n'est pas établie, pas plus que les canaux de distribution et opération à bas coûts, on déduit qu'il s'agit d'une population capable de payer les primes et montants d'indemnisation autorisés, qui eux, sont déterminés³¹⁴, et du coût de fonctionnement supportant la valeur de ces primes et indemnités.

³¹³ Traduction propre de l'article 5.1.2 de la Circulaire Unique d'Assurance.

³¹⁴ Sur la base du Salaire Minimum Général en Vigueur (SMGV).

Graphique 2 : Délimitation réglementaire du coût annuel des micro-assurances au Mexique



Elaboration propre à partir du schéma établi par Camargo et Montoya (p.117)

On voit donc que le régime de micro-assurance mexicain se caractérise par une double approche :

- Réglementer de manière exhaustive les produits et les contrats pour limiter les abus et encadrer les droits du consommateur.
- Permettre le développement de produits à bas prix en réduisant les coûts de transaction. On note par exemple, si l'on compare avec le régime traditionnel de l'assurance, une flexibilité plus importante concernant les obligations de formation pour la commercialisation des produits.

Pour l'activité de prise en charge du risque, la mise en place de mesures souples par le superviseur est paradoxale. En effet, seules les institutions d'assurance et les mutuelles peuvent exercer une activité d'assurance au Mexique, à condition bien entendu qu'elles disposent du capital minimum, au moyen de réserves et investissements, requis par la loi. La LGISMS prévoit également la possibilité pour des « associations de personnes », sans expédier de polices ou contrats, de concéder à leurs membres des assurances en cas de décès, accident, maladie ou dommages. Non

sujettes à la loi mais soumises aux règles générales du ministère des Finances, ces « associations de personnes » ont créé un terrain favorable à la loi de 2005 des Fonds d'Assurance Agricole et Rurale. C'est cette loi qui a permis le développement des assurances agricoles au Mexique, érigées en modèle par les spécialistes de la micro-assurance. On observe donc une certaine flexibilité de l'autorisation de l'exercice de l'activité d'assurance qui reste mesurée puisque lorsque les risques assumés par ces associations de personnes dépassent un certain niveau, elles sont obligées de se convertir en Sociétés Mutualistes d'Assurance.

Concernant la réglementation au sujet de la commercialisation de la micro-assurance, on observe une ouverture du schéma privilégié de vente via l'agent d'assurance puisque les assureurs peuvent établir des contrats d'adhésion avec d'autres personnes morales pour la réalisation de cette activité. La LGISMS précise que ces personnes morales peuvent être des intermédiaires financiers réglementés ainsi que d'autres prestataires de services. Ceci ouvre considérablement le spectre de la vente des assurances commerciales puisque des réseaux, ceux de microfinance mais aussi ayant d'autres facultés, s'adressant à la population cible de la micro-assurance, sont légalement reconnus comme potentiels distributeurs du produit. Bien que la Loi d'Épargne et de Crédit Populaire (LECP) de 2009 autorise les sociétés coopératives d'Épargne et de Crédit à distribuer des produits d'assurance à ses associés, celles-ci n'ont jamais fait usage de cette faculté dans la pratique.

L'un des paradoxes les plus importants sur la réglementation de la micro-assurance au Mexique concerne l'usage de l'infrastructure électronique disponible au service des transactions financières. Plusieurs initiatives publiques récentes³¹⁵ laissent croire en la promotion de l'inclusion financière par les instances de gouvernement du pays. Ainsi, en 2008, la Loi d'Institutions de Crédit et la Circulaire Unique des Banques en 2008 introduit la figure du "coresponsable bancaire" et rend plus accessible la promotion et l'usage des outils électroniques, tels que la banque électronique, les comptes mobiles grâce aux comptes de téléphonie mobile. Dans le cadre de la micro-assurance pour laquelle l'effort de législation pourrait laisser croire à une participation à cette

³¹⁵ Nous y revenons p.261.

dynamique d'inclusion financière, les freins établis pour l'usage des dispositifs que nous venons de mentionner, sont importants. Alors qu'ils pourraient, comme support à des canaux préétablis, augmenter le potentiel de développement de la micro-assurance, la réglementation ne les autorise pas à commercialiser la micro-assurance. C'est uniquement dans le cas où des distributeurs autorisés utilisent l'infrastructure de "coresponsable bancaire" que la vente via ces derniers est envisagée. L'obligation des assureurs à diversifier leurs canaux d'offre de l'assurance, établie par la loi voit sa mise en œuvre fortement réduite par cette même loi.

Quant à la formation des personnes morales intermédiaires de micro-assurance, la loi concentre cette responsabilité uniquement sur les assureurs. Le processus est ainsi plus flexible que pour l'assurance traditionnelle où l'intervention de la CNSF pour la formation des « autres personnes morales » est nécessaire si leur rôle va au-delà de la vente de produits d'assurance par téléphone.

Finalement, la réglementation et la supervision de l'activité d'assurance sont à la charge du pouvoir législatif au travers du Congrès et du Ministère des Finances. L'inspection et le contrôle de l'activité reviennent au Ministère des Finances et à la CNSF. Par ailleurs, la micro-assurance est soumise, au même titre que l'assurance et les autres produits financiers, aux règles de protection du consommateur prévues par la Loi de Protection et Défense des Consommateurs de Services Financiers de 1999 qui établit un intervalle de temps de deux ans maximum après avoir reçu une réponse négative, de l'institution financière, pour faire une réclamation auprès de l'autorité compétente, la Commission Nationale pour la Protection et la Défense des usagers de services financiers (CONDUSEF).

La réglementation mentionne également la prise en charge par les assureurs de l'éducation financière du public cible. Ainsi, l'AMIS, avec la collaboration de la CONDUSEF et BANSEFI, développe un programme d'éducation financière exclusivement sur les micro-assurances délivrant 125 cours dans diverses communautés d'usagers potentiels pour impulser son développement.

Entre les institutions reconnues, par le secteur³¹⁶, comme ayant un rôle dans cette activité de contrôle, apparaissent : l'AMIS, AMUCSS, l'Association Mexicaine de Droit des Assurances et Garanties (AMEDESEF) et la Commission Nationale Bancaire et de Valeurs (CNBV). La mention d'institutions aussi hétéroclites, pour exercer ensemble cette fonction, nous pousse à émettre l'hypothèse que peu d'acteurs ont été en dialogue direct avec les entités de réglementation de la micro-assurance et qu'elles sont, par conséquent, toutes reconnues à participer au débat.

Nous l'avons évoqué, la présence d'un cadre de réglementation *ad hoc* n'est pas une condition nécessaire au développement des micro-assurances qui peuvent s'accommoder de la réglementation de l'assurance traditionnelle. Autrement dit, on ne saurait assimiler l'initiative réglementaire mexicaine à un engagement proactif effectif des autorités en faveur de la micro-assurance. Au contraire, le marché de la micro-assurance dans le pays souffre de la rigidité de ses cadres réglementaires, établis avant que les nécessités du marché aient été identifiées et qui affecte son développement auprès des populations les plus pauvres et des populations rurales. Dans d'autres contextes comme la Colombie ou le Pérou, la réglementation semble plus cohérente vis-à-vis du marché. Ces pays ont préféré attendre de voir comment se développait le secteur en forte croissance avant de mettre en place un cadre réglementaire. Néanmoins, aujourd'hui, le Pérou, par exemple, dispose d'une réglementation bien plus mûre que le Mexique dans la mesure où il privilégie le développement de solutions flexibles. Le marché de la micro-assurance est encore jeune et la réglementation en place, récente. Comme nous l'avons observé dans le cadre de la modification qui a été opérée pour la règle du mode de paiement des indemnisations, des changements aux règles peuvent être opérés si les acteurs concernés se mobilisent en ce sens.

³¹⁶ Camargo, Montoya, *Microseguros: analisis de experiencias destacables en Latinoamerica y el Caribe.*, op. cit., p. 116.

B. Au Mexique : un marché apparemment développé

Comme nous l'avons déjà mentionné, en Amérique Latine et dans les Caraïbes, l'étude de la région la plus récente³¹⁷ dénombre un total de 44,9 millions de personnes ou biens couverts par une micro-assurance. De ces risques couverts, plus de 55% soit 25,1 millions proviennent uniquement du Mexique et du Brésil.

Au Mexique, le secteur de l'assurance traditionnelle est pourtant, à l'instar des autres produits financiers, timidement développé. Seulement un peu plus de la moitié de la population (56%) fait usage d'un ou plusieurs produits financiers formels. 22% de la population uniquement dispose d'au moins un produit privé d'assurance³¹⁸. La micro-assurance, face à ce contexte peu imprégné par l'assurance, n'enregistre pas des chiffres aussi bas que ceux qu'on pourrait espérer. Le taux de personnes couvertes par une micro-assurance est de 14.7% (soit 7.6 millions de personnes), taux le plus élevé du continent. Le Brésil, la Colombie et le Pérou qui succèdent au Mexique ont une couverture nettement plus faible puisque qu'ils intègrent respectivement 10.4%, 8 et 5.3% d'individus avec ce produit. Si l'on se réfère à la théorie du Bas de la Pyramide, on voit que le produit est loin d'avoir rencontré son marché potentiel. Au Mexique, 77 millions de personnes³¹⁹, soit presque 65% de la population vit avec moins de 8 dollars par jour. Si l'on parle en termes de polices vendues chaque année, on observe une vraie croissance du marché entre 2009 et 2012 puisque l'on passe de 4 à 9 millions. Ainsi, à première vue, il semblerait que le Mexique connaisse un meilleur développement de la micro-assurance que le reste des pays latino-américains tout en enregistrant encore des chiffres très faibles étant donné le potentiel du produit. Un tel contexte apparaît prometteur pour son développement.

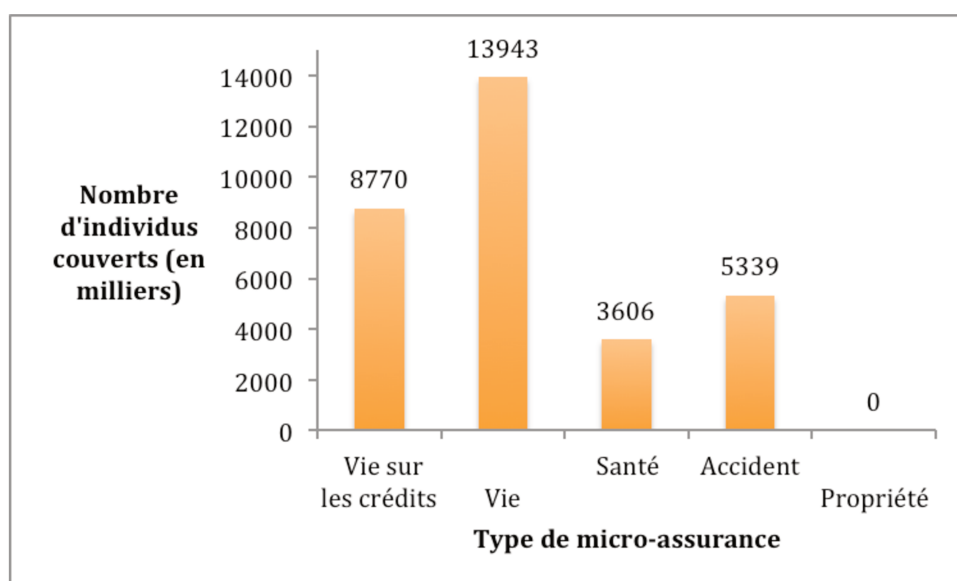
Les lecteurs assidus des productions régulières des organismes spécialisés sur la micro-assurance pourraient être surpris des chiffres concernant le Mexique. Effectivement, ce pays ne fait que rarement l'objet de leurs études.

³¹⁷ McCord, Tatin-Jalleran, Ingram, *The landscape of microinsurance in Latin America and the Caribbean*, *op. cit.*

³¹⁸ *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (2012)*, Bulletin de presse, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013.

³¹⁹ Camargo, Montoya, *Microseguros: analisis de experiencias destacables en Latinoamerica y el Caribe.*, *op. cit.*, p. 61.

Graphique 3 : Couverture de la micro-assurance au Mexique en 2012



Source : The Landscape of microinsurance in Latin America and the Caribbean

1) Une domination quasi absolue des micro-assurances en première étape de développement.

Si, en regardant les chiffres totaux, la progression de la micro-assurance au Mexique pourrait apparaître engageante pour le développement du produit, lorsque l'on se penche sur les options existantes, on observe que le marché reste focalisé sur ce que nous avons déterminé précédemment comme une première étape. Autrement dit, au Mexique, les assurances-vie sur le microcrédit, souvent ignorées des clients et ne portant pas forcément le nom de micro-assurance, occupent une place importante (28%). Leur importance est nettement plus marquée au Mexique où elles arrivent en deuxième position après les assurances-vie alors qu'à l'échelle du continent, elles ne se situent qu'à la troisième place après les produits protégeant contre les accidents.

Quelques unes d'entre elles, une minorité, intègrent une couverture additionnelle à celle du crédit prévoyant le versement d'une indemnisation au bénéficiaire en cas de décès ou un appui matériel pour l'organisation des obsèques. Dans leur grande majorité, ces produits se distribuent par la voie des institutions microfinancières commerciales³²⁰ qui abondent sur l'ensemble du territoire. La pratique selon laquelle les distributeurs s'octroient des marges additionnelles à la commission établie par

³²⁰ Voir p.243

l'assureur sur la micro-assurance vendue, est malgré les règles établies, possible et donc adoptée par certains acteurs. Au-delà de cette pratique, le Mexique enregistre les commissions sur les primes de micro-assurance les plus élevées du continent (entre 35 et 65%)³²¹. Si l'on reprend les données mentionnées par *MicroEnsure*³²², du maintien par les IMF d'une retenue de 1% sur les crédits, même si l'assurance ne leur coûte que 0.3 à 0.5%, on peut estimer les bénéfices que peuvent rapporter une telle pratique. Dans le cas d'une institution comme *Compartamos Banco* par exemple, qui a environ 2,6 millions de prêts en cours avec un montant moyen de premier prêt de 433 dollars³²³, le gain additionnel à la commission établie, sur les prêts en cours, serait de 5.6 millions (en appliquant un coût de 0.5%). Ceci révèle une tendance forte d'un positionnement vis-à-vis de la micro-assurance principalement marqué par la recherche de profit : celle-ci est un moyen de protéger le portefeuille de crédits des institutions tout en permettant de réaliser une petite marge rapidement attractive sur un nombre élevé de crédits. La micro-assurance comme outil pour le client ne semble pas à l'ordre du jour pour les IMF utilisant des micro-assurances sur les crédits.

2) Quelques tentatives vers la seconde génération : des micro-assurances vie avec des bénéfices ciblés pour les clients.

Si les assurances sur les crédits sont importantes relativement aux autres produits, d'autres micro-assurances se sont développées sur le marché. Le produit protégeant du risque de décès sans qu'il soit lié à un autre produit financier est le produit le plus vendu. Certains d'entre eux proposent des couvertures additionnelles. Ainsi, l'assureur national *Seguros Atlas* a mis en place en 2008 un produit volontaire couvrant le décès et les obsèques. Ses exclusions sont les exclusions classiques du produit sur le territoire : suicide, maladies graves préexistantes et personnes de plus de 65 ans. Le montant des indemnisations varie entre 1000 et 2000 dollars pour une prime annuelle de 10 à 15 dollars (elle peut être payée mensuellement). *Atlas* distribue ses micro-assurances en partenariat avec des IMF, des organisations sociales et des ONG. En

³²¹ Camargo, Montoya, *Microseguros: analisis de experiencias destacables en Latinoamerica y el Caribe.*, *op. cit.*, p. 66.

³²² Exemple utilisé auparavant, voir p.140

³²³ Information consultée le 20 mai 2013 sur: « Accion | Compartamos », s. d.

2011, le produit totalise 532 000 clients et jouit d'un taux de renouvellement important (80%).

La multinationale espagnole *Mapfre*, qui détient plus de la moitié du marché de la micro-assurance au Mexique, offre plusieurs assurances-vie. En 2010, elle lance un produit couvre les risques de décès, obsèques et invalidité. L'indemnisation de l'assurance-vie est de 1500 dollars environ pour une prime de 12 dollars par an. Les produits se distribuent grâce aux IMF, organisations sociales, boutiques et chaîne de magasins. En 2011, *Mapfre* totalise 1,6 million de clients de micro-assurance.

Les deux produits cités représentent ceux qui s'adressent au rang supérieur de la population cible du produit au Mexique. AMUCSS, en collaboration avec la compagnie d'assurances *Zurich*, propose aux IMF des produits plus accessibles pour le rang inférieur de cette population. A propos de l'évolution des produits, AMUCSS, qui offre déjà une micro-assurance vie volontaire d'une prime annuelle minimum de 1,8 dollars pour une indemnisation de 365 dollars, fait le choix d'une proposition inédite. Toujours dans le domaine de l'assurance-vie, elle fait le pari de se tourner vers la population migrante en lançant une micro-assurance migrant couvrant le décès du migrant ou de son conjoint pour lequel la prime minimum coûte 30 dollars pour une indemnisation de 1600 dollars. Elle propose aussi, séparément, un certificat de rapatriement d'une prime minimum de 13 dollars. Si c'est le conjoint sur place qui décède, il n'y a, bien sûr, pas de rapatriement mais une indemnisation pour le migrant de 400 dollars. Un rapatriement d'un corps depuis les États-Unis coûte pour une famille mexicaine rurale non assurée entre 4000 et 6000 dollars³²⁴. Dans la mesure où la remise moyenne mensuelle des foyers récepteurs de l'EVHR est de 80 dollars, on estime que l'indemnisation de la micro-assurance migrant d'une valeur mensuelle minimum de 130 dollars sur une durée d'un an, donne à la famille une protection économique suffisante pour mettre en marche un mécanisme de remplacement du revenu obtenu jusqu'alors grâce à la remise du migrant décédé.

³²⁴ Estimation calculée à partir des chiffres fournis par AMUCSS recoupée avec les chiffres fournis par F Lestage (Françoise Lestage, « Entre Mexique et États-Unis : la chaîne entrepreneuriale de la mort des migrants », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 28, no 3, 2012, p. 19.

3) Les défis mexicains du troisième temps de la micro-assurance : les idées de produit de santé

Pour le moment, ce que nous déterminons comme un troisième moment pour la micro-assurance comme produit en phase d'extension est, au Mexique, à une étape de balbutiement. On observe ainsi des expériences pilotes ou des initiatives communautaires sur le plan de l'activité agricole³²⁵ ou bien en termes de retraite. Néanmoins, c'est sur le champ de la santé que l'on voit le plus de tentatives se mettre en place. Pour le moment, seuls *Mapfre* et la chaîne de magasins de vente d'électroménager à crédit *Elektra*, avec sa banque *Banco Azteca*, ont une offre de micro-assurance santé. A des coûts différents et avec un niveau de complexité variables, les deux proposent des indemnités en cas d'hospitalisation ou de diagnostic de certaines maladies. Chères et avec des couvertures limitées, elles ont un potentiel réduit pour générer de la valeur ajoutée pour leurs clients. En ce sens, ces produits apparaissent davantage comme des produits marketing qui n'ont pas été pensés en fonction des besoins de leurs usagers.

Avec l'appui de la Fédération Interaméricaine d'Entreprises d'Assurance (FIDES) et du Fonds Multilatéral d'investissement de la BID³²⁶, quatre compagnies d'assurances sont en train de développer des produits ou de nouvelles stratégies pour diffuser les assurances santé privées auprès de la population cible de la micro-assurance. C'est le cas de *Seguros Atlas* et de *Zurich* qui prévoient un schéma similaire d'un produit de micro-assurance, complémentaire au *Seguro Popular*, offrant une indemnité en cas de sinistre de santé. Parallèlement, *Mapfre* indique qu'elle retravaille son offre de micro-assurance santé.

Les enjeux en termes de micro-pensions, activité agricole et propriété principalement, sont très importants mais ce sont des sujets quasiment inexploités à ce jour.

4) Tendances de développement : vers les assurances de masse

Dans le panorama du continent latino-américain, le Mexique se caractérise par sa variété de distributeurs de la micro-assurance. Si les distributeurs historiques sont les

³²⁵ Au delà de l'initiative publique de Agroasemex dont l'action ne relève pas de la micro-assurance à proprement parlé.

³²⁶ Nous en parlons plus en détail p. 194.

IMF et les coopératives, la commercialisation du produit via les commerces est en plein essor. En effet, dans ce pays, la classe moyenne, non assurée, est montante. Les assureurs, plus que pour la micro-assurance, montrent un fort intérêt pour ce marché pour lequel ils voient davantage de potentiel de couverture grâce à des produits grand public. En effet, parler de micro-assurance pour la majorité de la population apparaît comme un contresens et identifier la distinction entre les deux produits étant donné l'offre mexicaine est délicat. Dans la mesure où la distribution par les IMF, davantage focalisée sur la population à bas revenu, reste dynamique, on peut dire que le pays présente un profil hybride dans sa distribution d'assurance pour la population non assurée par la voie des assurances traditionnelles. La permanence du concept micro-assurance, au moins comme terme sur le marché, peut être mise en doute.

CHAPITRE 3 : L'INDUSTRIE DE LA MICRO-ASSURANCE.

“Sans la coopération de professionnels de l'assurance, les chaînes de distribution, les décideurs politiques et les superviseurs, les services d'assistance technique, les bailleurs de fonds, les organisations communautaires et les chercheurs, il serait difficilement possible de fournir des solutions soutenables d'assurance à des volumes importants de foyers à faible revenu³²⁷”.

Cette affirmation des auteurs en introduction au second volume de *Protecting the poor* illustre le constat émis par des professionnels qui participent au développement et à la distribution de la micro-assurance, selon lequel ce produit a la caractéristique de convoquer la participation d'acteurs très différents et qui, sans lui, ne se rencontreraient probablement jamais.

Dans le cadre de notre recherche, nous émettons l'hypothèse qu'une collaboration composite de ce type n'est pas neutre et qu'au contraire, ses effets, tant sur les dispositifs établis et concurrents que sur les institutions concernées, peuvent être considérables. C'est pourquoi nous nous attachons, dans ce troisième chapitre, à observer chacune de ces institutions. Malgré une analyse de chacune d'entre-elles l'une après l'autre, c'est bien leur rapport au dispositif micro-assurance, et donc leur rapport aux autres acteurs collaborant à la mise en œuvre de ce dispositif, qui est au centre de notre recherche.

Dans la poursuite de notre intérêt pour ce qui a été formalisé comme sociologie de la logique d'action³²⁸, nous réinvestissons, dans ce chapitre, divers outils proposés par ses théoriciens. En effet, dans son approche exhaustive des logiques d'action qui intègre une analyse tout autant des situations d'action que de ceux par qui ces actions prennent place, cette sociologie présente l'avantage de considérer les acteurs dans leur complexité.

Elle construit la compréhension des choix des acteurs grâce à une interrogation de leur identité formée à la fois par leur histoire, culture, psychologie que par leur

³²⁷ Churchill, Matul, *Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II, op. cit.*, p. 4.

³²⁸ Voir p. 37

engagement dans l'action. En effet, la logique d'action n'est pas une structure causale immuable, car les acteurs n'existent pas en soi mais sont constamment construits et définis comme tels par leur action. C'est pourquoi les logiques évoluent en fonction des actions envisagées et non uniquement des acteurs pris en eux-mêmes. En ce sens, les outils de l'analyse stratégique, établis par Crozier et Friedberg³²⁹, interrogeant la complexité de la rationalité des acteurs qui usent alors de « marches de manœuvre », nous sont indispensables mais toujours intégrés à cette observation de l'action comme élément de premier ordre, dépassant ainsi le concept de « systèmes d'actions concrets » développés par ces deux auteurs. Ainsi, comprendre le soudain rapprochement des assureurs et des acteurs de l'APD, évoluant traditionnellement dans des sphères séparées, relève d'une observation des acteurs engagés dans l'action. Cette sociologie propose en outre de densifier la compréhension du système d'action stratégique de Crozier et Friedberg grâce à une démarche plus hétérodoxe qui, sans compromettre la cohérence de l'analyse, intègre à l'observation des tâches manifestes des acteurs et des tâches qu'ils se donnent, une étude des systèmes de relations et identités collectives inspirée de la notion de champ de Bourdieu et d'une interrogation des enjeux identitaires tels que les définit Sainsaulieu. La sociologie de la logique d'action a pour atout par ailleurs, dans le cadre de l'observation des institutions participant à l'établissement de la micro-assurance, d'élargir le contexte d'étude des acteurs en dehors des frontières de l'entreprise³³⁰, « intra et extra muros ». Reprenant les principes de la sociologie de la traduction, elle délimite ailleurs son cadre d'analyse en centrant son regard sur les accords comme fruit des interactions entre acteurs hiérarchisés dans leur capacité à être traducteurs ou bien traduits tout en identifiant à la fois les lieux de résistance, les accords implicites qui permettent au dispositif de tenir et d'expliquer les caractéristiques qu'il intègre. Nous expliquons, dans ce chapitre, grâce à ces outils, comment la micro-assurance fait l'objet d'un consensus suffisant entre plusieurs acteurs clés, traducteurs et traduits,

³²⁹ Friedberg, Crozier, *L'acteur et le système*, op. cit.

³³⁰ Frontières déterminantes pour Crozier et Friedberg par exemple dans le cadre de l'analyse stratégique des acteurs.

permettant son maintien sur le marché mexicain tout en conservant la référence à la pauvreté et la vulnérabilité.

La sociologie de l'innovation, forme de sociologie de la traduction développée par Callon et Latour lors de leur collaboration au sein de Centre de Sociologie de l'Innovation de l'École des Mines de Paris³³¹, dans la continuité de notre intérêt pour la démarche volontairement hétérodoxe de la sociologie des logiques d'action, est également mobilisée dans notre analyse. Celle-ci pose au cœur de son questionnement une interrogation décisive dans ce chapitre : comment allier des intérêts dissemblables ? Ainsi elle détermine que « la controverse permet de précéder l'émergence de l'innovation. C'est le processus qui commande le fait, lequel ne dit rien en lui-même, sur lui-même et ne présente aucune qualité intrinsèque lui permettant d'exister en tant que fait ³³² ». Pour Callon et Latour, on ne peut expliquer la réussite ou l'échec du changement à partir de ses propriétés intrinsèques ; au contraire, c'est le cheminement menant à l'innovation et supposant l'analyse des controverses³³³ entre les différents acteurs impliqués qui permet de comprendre ces changements. Pour ces deux auteurs, cette analyse des controverses qui amènent à l'émergence d'un projet constituerait une « entrée royale³³⁴ » pour comprendre sa portée, ses succès et échecs. Dans le cadre de cette définition, nous considérons la micro-assurance comme une innovation et proposons de remonter en amont de son existence comme produit disponible sur le marché pour identifier les controverses qui ont permis son émergence. La sociologie de l'innovation permet également de dénaturer l'existence des faits comme processus autonomes en les associant automatiquement à leur acceptation et reconnaissance par un groupe. En ce sens, la micro-assurance n'existe que parce qu'un groupe la porte. La question de sa pertinence est donc ramenée à celle de la construction du réseau qui se constitue pour l'appuyer. Cette démarche de recherche compréhensive des interactions et controverses auxquelles les

³³¹ Akrich, Callon, Latour, *Sociologie de la traduction*, op. cit.

³³² Amblard et al., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, op. cit., p. p.137.

³³³ *Ibid.*, p. 138.

³³⁴ Callon, Latour, *La science telle qu'elle se fait*, op. cit.

acteurs sont soumis permet de caractériser l'épaisseur des enjeux qui sont et deviennent les leurs.

D'un point de vue méthodologique, la pratique du recueil des données microsociologiques éprouvée par Latour³³⁵ dans ses différents travaux, comme pendant du cadre théorique sur lequel il s'appuie a été une source d'inspiration déterminante dans l'approche sur le terrain des différents acteurs identifiés comme partie prenante du développement de la micro-assurance au Mexique.

Instrument de politique publique ? Dispositif de l'aide au développement ? Initiative communautaire ou associative ? Produit microfinancier ? C'est moins en rattachant la micro-assurance à un secteur d'activité qu'en admettant qu'il s'agit davantage d'un « sous-sujet » variant selon les cadres au sein desquels il s'insère, que l'on pourra identifier les acteurs concernés par ce produit. La micro-assurance traverse, nous l'avons vu, de nombreux domaines comme la santé et la protection sociale, l'agriculture, le changement climatique et la gestion des catastrophes ou le travail. C'est souvent l'intérêt pré-existant pour ces sujets qui destine les individus et institutions à s'y intéresser. Au vu des contextes de mise en œuvre fort différents et de l'évolution importante des modèles de développement du produit, nous prétendons présenter ici une analyse des acteurs et alliances s'appliquant uniquement au strict cadre mexicain de développement des produits de micro-assurances dans le domaine de la santé et pour les populations transnationales. Ainsi, les tendances observées à l'échelle internationale (et très documentées dans les réseaux d'échange sur le sujet³³⁶) de passage de schémas de distribution engageant des initiatives d'ONG et IMF en partenariat avec des compagnies d'assurance vers des partenariats public-privé et des schémas intégrant des canaux alternatifs de distribution³³⁷ pourraient se révéler différentes dans notre contexte d'étude. Nous tâchons d'observer le rôle des assureurs, pouvoirs publics, bailleurs et les différentes figures de distributeurs dans ce

³³⁵ Voir entre autres : Bruno Latour, *La science en action: introduction à la sociologie des sciences*, La Découverte/Poche, 2005 ; Bruno Latour, *La fabrique du droit: une ethnographie du Conseil d'Etat*, La Découverte, Paris, 2002.

³³⁶ Voir p.211.

³³⁷ Churchill, Matul, *Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II, op. cit.*, p. 18.

cadre national mais aussi les représentations des usagers et les rapports de ceux-ci au produit en les confrontant aux productions de savoir sur la micro-assurance, davantage situées à l'échelle globale, qui en délimitent par là même l'existence. Nous montrerons que les émetteurs de ces productions, malgré la rareté des dialogues directs, sont des interlocuteurs inévitables des premiers. Les uns comme les autres conforment finalement une « communauté d'interprétation » de la micro-assurance. Nous utilisons ici cette expression en référence à l'idée d'« interprétation stabilisée » que développe Mosse³³⁸ dans le cadre de projets localisés et dont le maintien, du au fait que les acteurs qui s'y associent lient leur destin à ceux-ci, assure ipso facto leur succès. Nous parlons ainsi dans notre contexte, situé dans un espace virtuel, de « communauté d'interprétation » puisque cette expression permet d'explicitier cette co-construction, jamais terminée, du sens d'une action pour des acteurs qui œuvrent, pour des raisons qui leur sont propres et d'autres qu'ils peuvent partager, à son développement.

I. Les bailleurs de fonds : traducteurs déterminants de la micro-assurance

A. La controverse sur la fin du projet de sécurité sociale pour tous : précédent à l'innovation micro-assurance

L'idée selon laquelle le développement des pays doit passer par la mise en place d'un système public de sécurité sociale, bien que reposant sur un postulat non universel³³⁹ associant croissance économique, citoyenneté et droits humains, n'a cessé de traverser les courants idéologiques successifs de l'APD qui le situait tantôt comme un objectif prioritaire tantôt comme un objectif à écarter³⁴⁰. Les bailleurs de fonds, engagés dans des projets intégrant la micro-assurance, intègrent cette controverse sur la sécurité sociale, pour se fédérer autour de l'innovation que représenterait ce produit au sens que Callon et Latour³⁴¹ donnent à ce terme. Dans la mesure où moins de 20% de la population mondiale bénéficie d'un système de sécurité sociale publique, que les tentatives d'extension de couverture sont peu à peu abandonnées et que l'on

³³⁸ Mosse, *Cultivating development*, *op. cit.*

³³⁹ Lautier, « Le consensus sur les politiques sociales en Amérique latine, négation de la démocratie ? », *op. cit.*

³⁴⁰ Voir p. 47

³⁴¹ Akrich, Callon, Latour, *Sociologie de la traduction*, *op. cit.*

voit que le marché ne peut, à lui tout seul, garantir l'accès aux protections sociales reconnues comme prioritaires par l'APD, les bailleurs de fond peuvent se positionner comme une pièce manquante apportant un outil nouveau pour faciliter un accès à ceux-ci par d'autres moyens. La controverse se construit ainsi comme un processus qui renvoie dos à dos les idées d'approfondissement et d'abandon des dispositifs de sécurité sociale et aboutit à l'émergence du produit micro-assurance qui, selon les contextes viendrait en appui ou en substitution au système public existant. C'est d'ailleurs pour cela que l'on peut parler d'innovation car la micro-assurance neutralise, dans le groupe d'acteurs qu'elle mobilise au moins, le débat antérieur au cœur de la controverse.

La micro-assurance, en tant qu'instrument du marché reconnu comme œuvrant à la lutte contre la pauvreté via la gestion classique des risques par le dispositif assurantiel, est avant tout promue comme tel par quelques bailleurs de fonds qui, dans leur rôle de traducteurs, assument la fonction d'organiseurs du développement du produit. L'un des arguments défendus ici est que l'existence de la micro-assurance dépend moins de sa présence sur le marché que de sa reconnaissance par les acteurs légitimes à le promouvoir, et dans ce processus, où la traduction joue un rôle déterminant, les bailleurs de fonds occupent une place de choix.

B. De la traduction de la micro-assurance au sein de l'APD

1) Des bailleurs leaders brouillant l'origine de la décision d'action

Ce n'est pas un seul organisme d'aide qui, de manière unilatérale, a pris en charge le rôle de traducteur de la micro-assurance. On observe au contraire, par des d'initiatives successives, une alliance concrète entre un nombre réduit de bailleurs, le CGAP, l'OIT et la fondation du réassureur allemand Munich Re qui intègrent dans leur mobilisation, d'autres acteurs incontournables en terme d'expertise : le Microinsurance Network et l'IAIS³⁴². Tout en revenant sur ses actions concrètes, il est nécessaire de mettre en valeur la diversité des institutions engagées derrière ce partenariat restreint en apparence.

³⁴² Nous avons présenté l'IAIS p. 126.

Le Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) est, à ce titre, par définition même et à lui tout seul, un consortium hétérogène dont la gouvernance complexe représente un mode de décision collectif de ses membres très distincts. Sans légitimité institutionnelle précise, le CGAP, bailleur de fonds se présentant comme un centre de recherche se consacrant à l'amélioration de l'accès aux services financiers des plus pauvres, jouit d'une prépondérance forte sur le champ de la microfinance en termes d'expertise pour émettre des recommandations et proposer des orientations. Sans personnalité juridique, c'est un organisme atypique au sein des organisations internationales conservant une légère dépendance à la BM qui a permis son incubation en 1995. Il rassemble des membres extrêmement divers: organisations bi et multilatérales, institutions financières de développement, fondations privées. Des personnes reconnues comme influentes en microfinance sont invitées à y siéger comme représentantes de la variété d'initiatives de ce domaine à travers le monde. En ce qui concerne ses activités concrètes, le CGAP a abandonné l'octroi de subventions. Activité à laquelle il s'est livré dans un premier temps, il l'écarte finalement à cause de son incapacité à rivaliser avec l'apport individuel de chacun de ses membres. Le CGAP se positionne sur une autre niche : celle du renforcement des capacités des IMF au moyen d'investissements en technologie et assistance technique. Le CGAP développe des outils pour mettre en œuvre ces activités: audit, systèmes d'information, indicateurs, outils de formation, évaluations de pratiques entre pairs. Ceci lui permet d'agir sur le champ de la production de savoir tout en lui conférant une réelle autorité notamment pour l'orientation du financement d'autres bailleurs de fonds. Comme le résume Bédécarrats³⁴³, « il constitue en somme un organisme hybride, qui mêle à la fois bailleurs et praticiens, représentation institutionnelle et informalité, collégialité et pilotage centralisé. »

Le CGAP fonctionne au moyen de groupes de travail sur des thèmes clés – méthode flexible permettant de réunir les institutions et personnalités les plus qualifiées selon les sujets. En 2001, le groupe de travail sur la micro-assurance est établi afin

³⁴³ Bédécarrats, « La microfinance entre utilité sociale et performances financières. Le rôle des normes dans la gouvernance d'un secteur mondialisé », *op. cit.*

d'encourager le développement de services d'assurance destinés aux populations pauvres tout en promouvant l'échange d'information et une plus grande coordination des différents acteurs. Il regroupe des représentants d'agences multilatérales de l'APD, des bailleurs privés, d'ONG, des compagnies d'assurance et d'autres parties intéressées. Fort de l'expérience du CGAP en microfinance en ce qui concerne son intérêt pour l'adoption des pratiques du secteur privé par les bailleurs de fonds³⁴⁴, le sous-groupe sur les indicateurs de performance est établi immédiatement au sein du groupe de travail sur la micro-assurance. En 2002, ce dernier s'autonomise du CGAP pour se convertir en Microinsurance Network, une plateforme aux prétentions similaires d'échange stratégique entre les acteurs clés permettant de promouvoir et soutenir les activités de micro-assurance dans les pays en développement.

De nombreux professionnels de l'assurance et d'IMF ont rejoint le réseau qui totalise aujourd'hui 60 institutions membres. Comme son prédécesseur, il se positionne sur la production de connaissances orientée vers ce qu'il nomme "les bonnes pratiques de la micro-assurance". A ce titre, on observe une forte adéquation entre les activités de recherche du Network et les attentes des bailleurs en termes de connaissance du marché ou des résultats du produit.

Dans les faits, le CGAP parvient à jouer un rôle moteur de la promotion de la micro-assurance auprès des bailleurs de fonds puisque le groupe de travail sur ce produit est à l'origine de la création du Microinsurance Facility au sein de l'OIT en 2008. Un rapport émis par ce groupe de pointe l'insuffisance d'expériences concrètes de micro-assurances à observer pour pouvoir produire la connaissance nécessaire. L'idée de créer un organisme poussant au développement de ces expériences est donc émise. L'un des sous-groupes portant sur le fonctionnement opérationnel de la micro-assurance est alors conduit par l'OIT. Celle-ci offre l'opportunité d'héberger la Microinsurance Innovation Facility qui remplira cette fonction tout en lui donnant l'identité institutionnelle requise (à l'obtention de fonds notamment). On a donc

³⁴⁴ Question centrale dans la thèse de Bédécarrats: *Ibid.*

affaire à un « réseau de politique publique³⁴⁵ » au sein duquel le partage de valeurs et d'enjeux entre institutions réunies sur des questions ponctuelles permet la prise de mesures concrètes au sein même de ces organismes cloisonnés en apparence.

Pour l'OIT, héberger la Microassurance Innovation Facility est un moyen de piloter un laboratoire expérimental sur un dispositif pouvant éventuellement venir remplacer des schémas de sécurité sociale publics déficients ou inexistantes pour les travailleurs informels et leur famille. L'importance que prend soudain l'organisme multilatéral par cette mesure sur le champ de la micro-assurance favorise la diffusion de cet objectif qui pourrait, au vu des priorités des autres acteurs, et particulièrement des assureurs, être marginal.

L'organisme nouvellement créé requiert de financements et c'est la fondation Bill & Melinda Gates, membre du CGAP, qui accepte de lui attribuer un fond de 34 millions de dollars pour 5 ans. Le mode d'action déterminé pour la Facility est simple au vu des objectifs que nous venons d'évoquer : celle-ci offre l'opportunité à des organismes de tout type, à travers le monde, de jouir d'un financement pour mettre en œuvre une expérience innovante de micro-assurance à la condition d'accepter de communiquer son apprentissage du savoir-faire acquis sur le sujet en se soumettant aux différents formats établis par le bailleur. Au bout de 5 ans, une cinquantaine d'institutions ont bénéficié de cette subvention. Elles sont le support du développement d'outils de connaissance divers, généralement succincts et très accessibles dont l'objectif consiste à atteindre principalement les différents acteurs de la chaîne de distribution de la micro-assurance, généralement peu familiers de ce type de procédés. On peut citer, entre autres :

- les « parcours d'apprentissage » qui retracent le chemin parcouru par les institutions dans la mise en œuvre des projets tout en mettant en relief les difficultés rencontrées et les mesures prises pour les surmonter.

³⁴⁵ Patrick Le Galès, Mark Thatcher, *Les réseaux de politique publique: Débat autour des policy networks*, Editions L'Harmattan, janv. 1995.

- les « emerging insight » qui sont des découvertes issues de diverses expériences sur des terrains différents et permettant d’approfondir la connaissance de la micro-assurance.
- les pages thématiques qui, dans leur totalité, jouent le rôle d’encyclopédie de la micro-assurance.

La participation de la fondation Gates dans cette étape expérimentale de la micro-assurance interpelle et dans le même mouvement, donne une couleur particulière à l’action entreprise par les bailleurs sur la micro-assurance. Chaque année, cette fondation, classée parmi les dix plus gros bailleurs mondiaux, dont les dons annuels s’élèvent à 3 milliards de dollars, dépassant ainsi le budget de l’Organisation Internationale de la Santé (OMS), est connue pour son intervention très ciblée et verticale, faisant fi des stratégies de long terme de développement des systèmes nationaux de développement³⁴⁶, et ses préférences pour des dispositifs d’aide ayant « prouvé » leur efficacité. Les approches que privilégie la fondation sont toujours celles qui démontrent leur rentabilité. A ce titre, la fondation Gates appuie majoritairement des projets de santé qui auraient l’avantage de présenter des résultats scientifiques, rationnels et pragmatiques³⁴⁷. Sont célèbres en effet, les campagnes de vaccination, de lutte contre le sida ou le paludisme financées par ce bailleur.

Ces préférences ne sont pas mises en veille dans l’appui consacré à la micro-assurance. Au contraire, la recherche de preuve de résultats qui se cache derrière les dispositifs d’apprentissage de la Microassurance Innovation Facility ne peut être étrangère aux méthodes de travail de son principal bailleur. Il ne s’agit pas pour autant d’un fait subi passivement par l’organisme de l’OIT dans la mesure où au-delà des appuis financiers, c’est bien d’autres ressources que l’on cherche à capter dans ce type d’alliance. En témoigne les propos du secrétaire adjoint de l’ONU Robert Orr qui explique que se rapprocher des donateurs privés est un moyen d’apporter de la « souplesse, de la rapidité et de l’efficacité » aux bureaucraties que sont trop souvent les organismes

³⁴⁶ David McCoy et al., « The Bill & Melinda Gates Foundation’s grant-making programme for global health », *Lancet (London, England)*, 373 (9675), 2009, pp. 1645–1653.

³⁴⁷ Laurence Caramel, « L’aide privée stimule la lutte contre la pauvreté », Paris, 23 sept. 2010, Le Monde édition.

multilatéraux publics de l'aide. Il dit également : « leur façon de travailler oblige ces derniers à mettre à jour leurs méthodes et leurs approches³⁴⁸ ».

Néanmoins, au terme des 5 années prolongées à une sixième, de soutien de la fondation Gates, la Microassurance Innovation Facility semble ne pas avoir fourni les preuves nécessaires de résultats puisque la subvention initiale ne sera pas renouvelée en 2014. Celle-ci cherche dès 2012 de nouveaux financements auprès d'autres bailleurs privés et en particulier auprès des compagnies de réassurance.

Finalement, la fondation Munich Re, troisième acteur du trio de tête des bailleurs engagés sur la micro-assurance, représente l'engagement direct de bailleurs issus du secteur privé. Fondation d'un réassureur de premier rang, elle s'impose par son pouvoir incontestable grâce à ses moyens financiers et son expertise de l'assurance. Elle est à ce titre le principal financeur des conférences annuelles internationales sur la micro-assurance.

La forte présence du secteur privé proportionnelle à la faiblesse de la participation directe de bailleurs publics chez les traducteurs de la micro-assurance nous confirme ce brouillage dans l'origine de la décision de l'appui de ce produit clairement encouragé par les organismes publics de l'aide.

2) Généralisation de l'appui à la micro-assurance : une traduction acquise pour la communauté des bailleurs

Dans un contexte où les OMD sont encore à l'ordre du jour et où l'idée de couverture sociale pour tous comme moyen de les atteindre semble de moins en moins vraisemblable, la traduction réalisée par les premiers bailleurs à l'endroit de la micro-assurance la rend intelligible comme dispositif de substitution s'intégrant à la philosophie d'une aide répondant à des objectifs de développement social dans une perspective d'efficacité et durabilité. Le consensus selon lequel la collaboration public-privé est efficace dans une lutte renouée contre la pauvreté, davantage qualifiée de vulnérabilité et vu depuis le spectre de la « gestion des risques³⁴⁹ », fait de plus en plus

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ Holzmann, Jørgensen, « Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond », *op. cit.*

l'unanimité. L'étude « Donors and microassurance »³⁵⁰, portant sur 22 organisations reconnues comme les bailleurs les plus actifs sur le champ de la micro-assurance, montre un engagement massif de ces derniers à partir de 2006. Il semblerait que la première initiative d'un bailleur provienne de l'agence de coopération bilatérale allemande GIZ qui, en 1997, lance un projet expérimental d'assurance santé communautaire et de protection sociale. Néanmoins, cette expérience n'est pas représentative du secteur qui se lance sur le sujet bien plus tardivement.

Si la reconnaissance de la microfinance via le prix Nobel de la Paix de Yunus et l'année du microcrédit a contribué à susciter l'intérêt pour le développement de nouveaux produits microfinanciers, le travail de traduction des premiers bailleurs de la micro-assurance a parallèlement joué un rôle important dans la participation de nouveaux acteurs de l'APD vis-à-vis de ce produit. Le premier volume de *Protecting the poor*³⁵¹, résultat d'une étude de 25 expériences de micro-assurance, développée à l'initiative du CGAP dans une perspective de diffusion à grande échelle, notamment auprès d'une communauté élargie de bailleurs, émet la conclusion selon laquelle le produit est viable. Construit comme un rapport à plusieurs voix (de nombreux experts contribuent à sa rédaction), il devient la référence de description objective du produit et de son fonctionnement. En validant l'hypothèse du lien théorique entre micro-assurance et réduction de la vulnérabilité et donc la possibilité, par le biais de l'engagement en micro-assurance, de participer aux OMD, il donne les raisons nécessaires à la communauté des bailleurs qui cherchent les moyens d'avoir un impact positif sur la sécurité alimentaire, la santé des femmes et des enfants, ou encore la lutte contre le SIDA et le paludisme, à s'approprier l'activité micro-assurance.

Si l'étude précédemment citée révèle que la motivation première à s'intéresser à la micro-assurance est bien la lutte contre la pauvreté³⁵², force est de constater que le produit présente aussi l'avantage de se raccorder à de nombreux domaines d'intervention. Les bailleurs de fond peuvent donc ajouter ce dispositif à leur action tout en laissant intacte leur structure organisationnelle. Elle devient donc un sous-

³⁵⁰ Chassin, Romero Marquez, *Donors and Microinsurance*, op. cit.

³⁵¹ Churchill, *Protecting the poor*, op. cit.

³⁵² Chassin, Romero Marquez, *Donors and Microinsurance*, op. cit.

sujet au sein de départements sectoriels déjà existants qui lui font une place. On voit donc ceux qui intègrent la micro-assurance à leur activité de diversification de produits financiers ou d'approfondissement de l'inclusion financière comme c'est le cas des banques de développement asiatique (ADB) et américaine (BID). Les bailleurs positionnés sur le champ de la santé, de l'agriculture ou du développement durable, participent à la mise en œuvre de produits spécialisés dans une stratégie de gestion des risques que représentent ces secteurs. Ainsi, le Fonds pour le Développement de l'Agriculture (IFAD), le Programme Mondial pour l'Alimentation (WFP) font partie des 22 bailleurs les plus importants de la micro-assurance. Quant aux bailleurs qui interviennent sur différents secteurs comme la coopération binationale au travers des agences de développement (AFD, USAID, SDC) et les ministères des affaires étrangères (suisse, luxembourgeois, hollandais), ils peuvent intégrer des programmes de micro-assurance à divers départements. C'est également le cas de la Banque Mondiale qui traite du sujet via une grande quantité de divisions. Mis à part l'OIT avec la Microinsurance Innovation Facility, aucun acteur de l'APD n'a établi pour la micro-assurance un département ad hoc.

Quant au type d'aide apporté à la micro-assurance, on observe une prédominance des subventions directes. Le mode d'intervention des bailleurs correspond à leurs mandats. Ainsi, les agences bilatérales et multilatérales de coopération contribuent principalement au moyen de subventions, d'activités de recherche et de l'assistance technique. Les institutions financières et les gouvernements apportent également des subventions mais aussi des instruments financiers tels que prêts, garanties, investissements.

Quelques autres bailleurs privés, principalement des fondations de compagnies d'assurance et de réassurance, ont rejoint la communauté des financeurs du produit. On ne peut parler néanmoins d'engagement massif des donateurs privés traditionnels comme cela a pu être le cas pour le microcrédit. La complexité de la micro-assurance et l'absence de spécialistes de l'assurance chez la majorité des bailleurs y font obstacle.

3) Bailleurs de la micro-assurance en Amérique Latine : aide ou investissement ?

L'intervention ciblée sur le plan géographique, caractéristique des bailleurs de fonds, reste de mise pour la micro-assurance. A ce titre, on observe, en Amérique Latine, que l'initiative la plus importante d'un point de vue monétaire est résolument tournée vers le développement du produit par le secteur privé. En 2012, le Fonds Multilatéral d'Investissement (FOMIN) de la BID, focalisé sur le développement du secteur privé, associé à la Fédération Interaméricaine d'Entreprises d'Assurance (FIDES), initiative totalement privée, avec un apport respectif de 1,741 million de dollars et 1,5 million de dollars, cofinancent de moitié dix initiatives établies par des compagnies d'assurance sur le continent. Quatre d'entre elles se situent au Mexique et représentent un investissement total d'1,2 million de dollars sur 2 ans. Ainsi, si la moitié des subventions proviennent de la banque publique régionale, dans le contexte mexicain, les $\frac{3}{4}$ des fonds alloués à ce projet sont investis par le secteur de l'assurance. Présenté comme un projet de développement traditionnel avec une donation initiale, il rappelle également les appels d'offre du secteur commercial. Les ambitions affichées de ce projet sont pareillement hybrides. Il s'agit de motiver les assureurs à développer des produits pour la population à bas revenu notamment dans le secteur des pensions et de la santé tout en consolidant les dispositifs de protection des usagers et d'éducation financière et en assurant un volume de micro-assurés (objectif de 500 mille personnes au Mexique la première année).

C. Un jeu d'acteur stratégique: entre omnipotence et obsolescence programmée des bailleurs de fonds

Le jeu des bailleurs de fonds sur le terrain de la micro-assurance accentue le vieux paradoxe de l'APD qui invoque son autodestruction dans un monde futur, libéré de la pauvreté, où elle serait devenue inutile. L'idée que l'APD puisse jouer un rôle de facilitateur du marché et d'intégration des plus pauvres à l'économie de marché est, nous l'avons vu³⁵³, bien antérieure à l'émergence de la micro-assurance. Néanmoins, à la différence d'autres dispositifs qu'elle a promus dans le passé (comme c'est le cas du microcrédit), sa participation, entre autres financière, pour la distribution massive d'assurances auprès de populations à bas revenu, comparée à celle du secteur privé, est quasiment anecdotique. Son engagement, en ce qui concerne le développement de

³⁵³ Voir p. 47

produits très ciblés et non rentables comme les assurances paramétriques agricoles, auprès des pouvoirs publics nationaux, s'apparente davantage à des subventions de services publics qu'à la préparation d'un marché pour le secteur privé. On distingue ainsi deux types d'intervention de l'APD pour le développement de dispositifs assurantiels tournés vers les plus pauvres : le premier encourageant les initiatives privées pour des produits potentiellement intégrables au marché et le second, appuyant les Etats, pour les assurances requérant d'une infrastructure trop coûteuse pour envisager un quelconque bénéfice économique, que les compagnies ne chercheront par conséquent pas à mettre en œuvre.

Alliant incitation au lancement de projets et faible participation financière, à la fois moteur et spectateur du développement du marché de la micro-assurance, l'APD, qui revendique le potentiel de rentabilité de l'assurance, dit préparer le terrain pour que les assureurs puissent se saisir du produit et le gérer de manière autonome, tout en usant de marches de manœuvre³⁵⁴ lui garantissant un certain pouvoir sur le sujet et une intervention dans la durée.

1) L'invitation des assureurs présentée comme logique et nécessaire

a) Les assureurs : au cœur de la rhétorique des bailleurs sur le développement de la micro-assurance.

Dans les entretiens réalisés avec divers représentants de bailleurs de fond de la micro-assurance mais aussi dans les discours entendus lors des conférences internationales sur le sujet, ceux-ci manifestent une cohérence harmonieuse entre les objectifs de l'APD de lutte contre la pauvreté et les objectifs institutionnels particuliers quant au développement du produit dont le secteur de l'assurance doit nécessairement prendre la tête. Ainsi les bailleurs semblent admettre et même se réjouir de céder leur rôle qu'ils estiment encore prééminent sur le sujet à d'autres acteurs. Plus encore que dans son discours vis-à-vis du microcrédit³⁵⁵, le CGAP particulièrement semble radicaliser son injonction d'obsolescence future aux bailleurs de fonds. En effet, en 2008, dans le

³⁵⁴ Friedberg, Crozier, *L'acteur et le système*, op. cit.

³⁵⁵ Maggie Dugan, Ruth Goodwin-Groen, *Donors Succeed by Making Themselves Obsolete: Compartamos Taps Financial Markets in Mexico*, Case Study in Donor Good Practices, Washington DC, CGAP, 2005.

rapport *Lessons Learned and Recommendations for Donors Supporting Microinsurance* publié par le CGAP et USAID, les conseils faits aux bailleurs sont éloquentes. Des douze recommandations émises, 6 portent explicitement sur les objectifs de viabilité économique des programmes et leur totale insertion dans l'économie de marché. Nous pouvons citer le conseil suivant³⁵⁶: "Conditionner l'appui aux fournisseurs de micro-assurance en fonction de la transparence du *reporting* et des *benchmarks* qu'ils délivrent pour assurer la valeur pour les clients et garantir la viabilité".

Dans la mesure où la micro-assurance est un produit relativement nouveau souffrant de l'absence de preuves avérées concernant sa rentabilité notamment, les bailleurs se donnent la mission de faciliter le terrain aux assureurs et de leur assurer un niveau minimum de risques au moment où ils font le pari de se lancer sur cette voie. Les assureurs sont parties prenantes et bénéficiaires de cet effort. En effet, pour maximiser les chances de résultats de la micro-assurance, les recommandations faites aux bailleurs par les bailleurs insistent sur la nécessité de mobiliser l'appui avant tout aux assureurs commerciaux plutôt qu'à des assureurs semi-informels ou informels qui échappent à la réglementation et donc ne présentent pas les garanties suffisantes de solidité financière. Ceci n'est que la poursuite de la démarche engagée par les bailleurs face au microcrédit privilégiant les initiatives présentant des garanties financières sûres et stables s'apparentant à celles des institutions financières traditionnelles³⁵⁷. En concentrant leurs efforts sur la construction du lien assureurs-canaux de distribution de la micro-assurance, les bailleurs de fond semblent programmer leur inutilité une fois ce lien établi.

Finalement, plus que les usagers finaux de la micro-assurance, il apparaît, pour le moment au moins, que les premiers bénéficiaires des efforts établis par les bailleurs sont les assureurs. Ces bailleurs font en effet le pari que les bénéfices envisagés pour la population à bas revenu au travers de la micro-assurance ne peuvent être garantis sans l'engagement définitif des assureurs. Ce pari implique par là même que les

³⁵⁶ Chaudhuri, Jalan, Suryahadi, « Assessing household vulnerability to poverty from cross-sectional data », *op. cit.*, p. 6.

³⁵⁷ Bédécarrats, « La microfinance entre utilité sociale et performances financières. Le rôle des normes dans la gouvernance d'un secteur mondialisé », *op. cit.*

assureurs jouent réellement le jeu du développement de produits véritablement favorables à leurs usagers.

b) L'importance relative de l'APD : une mise à l'écart proche ?

A la différence du microcrédit, le sujet de la micro-assurance n'était pas accaparé par les bailleurs lorsque le secteur commercial a commencé à s'y intéresser. Leur visibilité grâce à une production de discours prolifique sur le sujet et une présence sur différents médias, pratique commune de l'APD qui s'oppose à la culture du secret des compagnies d'assurance³⁵⁸, ne saurait occulter leur faible participation monétaire. Bien qu'elle ne puisse être chiffrée qu'approximativement, il ne fait pas de doute qu'elle est moindre aux investissements effectués par les assureurs pour atteindre la population à bas revenu.

Ainsi, le panorama de la micro-assurance établi en 2007³⁵⁹ recense 159 bailleurs de fonds finançant des projets de micro-assurance entre 2003 et 2006 pour un total de 10,2 millions de dollars investis à la fois dans la mise en place des produits et les activités de recherche. Ce montant est une valeur indicative minimum éloignée du montant réel (pour 1/3 des cas de l'étude, l'information des montants alloués n'est pas disponible) dans la mesure où trois problèmes majeurs se présentent pour le calculer :

- Dans certains programmes, on ne peut comptabiliser la partie exclusivement dédiée à la micro-assurance
- Certains bailleurs privés ne partagent pas l'information des montants qu'ils investissent.
- Les collaborations inter-bailleurs rendent opaque l'apport de chacun (80% des bailleurs mènent des actions en collaboration avec d'autres³⁶⁰).

Comme l'indiquent les auteurs de l'étude, si l'on divise cette aide par les 57 pays bénéficiaires et par année, le montant investi par les bailleurs est minime. Il apparaît ainsi clairement que les bailleurs ne mènent pas le développement de l'industrie de

³⁵⁸ Nous y revenons dans la partie de ce chapitre concernant les assureurs, p. 196.

³⁵⁹ Roth, McCord, Liber, *The landscape of microinsurance in the world's 100 poorest countries*, op. cit.

³⁶⁰ Chassin, Romero Marquez, *Donors and Microinsurance*, op. cit., p. 18.

micro-assurance. Même sur les expériences observées, inscrites dans le circuit de connaissance sur la micro-assurance et donc plus propices à bénéficier de l'aide internationale que des expériences choisies de manière aléatoire, les assureurs restent les premiers investisseurs. Elles ne comptent en effet sur des appuis extérieurs que pour moins de 8% du budget des initiatives développées. En effet, la majorité des produits distribués, et observés dans l'étude, sont des produits sur les crédits ou des assurances-vie qui permettent de générer du profit relativement facilement et donc mis en place de la propre initiative de l'assureur. En outre, l'Inde, où il existe une obligation réglementaire pour les assureurs d'offrir des micro-assurances, et donc où le marché est plus visible et davantage financé uniquement par les compagnies d'assurance, est par la force des choses surreprésentée dans cette étude. Finalement, le produit qui proportionnellement reçoit le plus d'appui de la part des bailleurs est la micro-assurance santé, très peu développée.

Comme nous l'avons vu, c'est après 2006 que les bailleurs se sont davantage mobilisés sur le sujet de la micro-assurance. Nous ne comptons pas sur des données actualisées de leur participation financière au développement du produit. Dans la mesure où les tendances décrites dans le panorama précédemment présenté restent d'actualité (prédominance des produits de vie et sur les crédits ; surreprésentation de l'Inde dans le développement mondial du marché), même si dans une moindre mesure, il ne fait pas de doute que les bailleurs sont très peu visibles à l'échelle du marché et que leur participation est dérisoire en comparaison avec les montants qu'ils ont investi pour le microcrédit³⁶¹.

2) *Se rendre indispensable malgré tout*

Malgré la volonté déclarée par les bailleurs de voir la micro-assurance s'intégrer au marché comme produit distribué massivement, impliquant, par delà même, leur inutilité sur le plan financier, on observe, de la part de ces acteurs, l'engagement dans une série d'activités annexes dont ils ne manquent pas de revendiquer l'importance, que l'on pourrait assimiler à un moyen de se rendre incontournables malgré tout.

³⁶¹ Entretien réalisé avec Michael Mc Cord, directeur du Microinsurance Centre, le 13 avril 2013.

a) La production de savoir

L'activité la plus importante que se targuent de réaliser les bailleurs relève de la production de savoir. A ce titre, depuis la suspension de ses activités de financement, le CGAP maintient sa légitimité au sein de ce groupe en grande partie au travers de son travail d'expertise, au-delà du cadre strict de la micro-assurance. Les bailleurs engagés autour de ce produit, et particulièrement ceux que nous avons identifiés comme « traducteurs », mettent en place de nombreuses initiatives pour produire et échanger du savoir à son sujet. La justification à cette démarche apparaît simple et légitime : il s'agit d'un produit nouveau et complexe et la réduction des incertitudes le concernant favorise l'engagement massif d'acteurs clés pour sa mise en œuvre. Pourtant, produire ce savoir ne génère pas de profit. Aucun autre acteur ne peut et ne veut donc prendre en charge l'investissement que représente cette activité. Ainsi, certains bailleurs développent une expertise de recherche pour mener les activités suivantes :

- Production de connaissance sur la demande de micro-assurance
- Etudes ex post : prouvant la satisfaction et l'impact pour les clients.
- Consolider le savoir actuairique quasiment inexistant pour le segment visé et qui représente un frein pour beaucoup d'assureurs.
- Organiser la collecte, l'organisation et le suivi des données du marché selon des standards de référence.
- Lobbying divers : inviter les acteurs à s'asseoir à la même table pour créer des synergies (ex : réassureurs et programmes de micro-assurance déjà établis ; superviseurs et assureurs), pousser au développement d'un cadre réglementaire favorable au produit, pour la protection des consommateurs.

Une infrastructure complexe d'échange de bonnes pratiques, concept très à la mode au sein de l'APD, est mise en place, par les bailleurs, autour de la micro-assurance. Le travail de la Microinsurance Innovation Facility, nous l'avons vu ³⁶², repose principalement sur cette activité, grâce à laquelle elle assoit sa légitimité, qui tend d'ailleurs à s'y concentrer exclusivement une fois le financement de la fondation Gates écoulé. En ce qui concerne les autres dispositifs de production et d'échange de savoir,

³⁶² Voir p. 211.

on peut citer quelques initiatives. En 2009, sous l'hospice de la GIZ, le IAIS, le CGAP, l'OIT, FinMark Trust, le ministère allemand de la coopération économique et du développement et l'ADB se réunissent pour lancer l'Access to Insurance Initiative dont l'objectif est de renforcer les capacités et la compréhension des superviseurs de l'assurance afin qu'ils soient moteurs dans le développement du marché tout en promouvant des standards internationaux. Financée par la Fondation Gates, l'initiative Microinsurance Learning and Knowledge (MILK) hébergée par le Microinsurance Centre est un autre exemple. Elle a pour objectif de répondre aux questions des bénéficiaires de la micro-assurance pour les familles et de sa rentabilité.

Au-delà de la production de savoir, c'est l'échange autour de ce savoir qui est valorisé par les bailleurs. Entre conférences, réseaux sociaux, pages internet, rapports aux différents formats, on multiplie les supports permettant de consolider une communauté d'échange de savoirs créant la sensation d'un accès démocratique à la connaissance. En effet, l'enjeu ne consiste pas, pour le groupe des bailleurs, à garder secrète l'information dont il dispose puisque celle-ci ne fait pas l'objet d'une compétition entre chacun d'entre eux (comme cela peut être le cas pour des acteurs se partageant un même marché). Au contraire, l'entraide dans la production de savoir est bénéfique au maintien de tous dans la communauté d'interprétation de la micro-assurance. Si ces initiatives illustrent la réalité des échanges entre différents bailleurs, on peut nuancer la participation active d'acteurs clés que sont les assureurs vers lesquels est pourtant, en apparence, dirigée une quantité importante du savoir produit. Sans conclure ici sur l'efficacité de l'échange de ces connaissances en dehors du cercle des bailleurs, on peut néanmoins relever une conséquence déterminante à ce processus et qui, de ce fait, n'en est pas le fruit du hasard : un contrôle fort³⁶³ de la production du discours sur la micro-assurance au sein duquel les bailleurs sont mis en valeur tant comme producteurs de ce discours que comme acteurs de sa mise en œuvre.

³⁶³ Idée développée p. 200.

b) *Prise en charge des activités délaissées par les assureurs*

Enfin, une autre des stratégies permettant aux bailleurs de se maintenir comme chefs de file de la micro-assurance est de concentrer leur activité opérationnelle sur les sujets boudés par les assureurs. Détenteurs du discours sur le produit, ils peuvent qualifier ces initiatives d'innovantes.

L'une d'entre elles consiste à s'intéresser aux produits dont la rentabilité est moins certaine voire non envisageable comme c'est le cas de nombreux dispositifs concernant la santé et l'agriculture. Des 22 organisations de l'étude *Donors and Microinsurance*³⁶⁴, 10 prévoient de développer des projets de santé et 16 centrés sur l'agriculture après 2009. Une des stratégies envisagée consiste au financement de phases pilotes pour encourager les pouvoirs publics à prendre la suite. Avec la croissance de la mise sur le devant de la scène du changement climatique et de ses risques pour l'agriculture dans les pays en développement, plusieurs bailleurs se positionnent dans la recherche de solutions d'assurance agricole et travaillent directement au développement du produit. Ainsi, l'IFAD et le WFP, grâce à l'appui de la Fondation Gates, créent le Weather Risk Management Facility afin de développer des instruments de gestion des risques climatiques dans les pays en développement. Dans la perspective de soutenir des dispositifs non rentables en matière de santé par exemple, une permanence des bailleurs concernant l'investissement en équipement des structures de soins apparaît envisageable puisqu'aucun autre acteur, dans les pays en développement, pourrait prendre le relais.

Un autre champ d'activité est celui de l'éducation financière auprès des populations cibles mais aussi des distributeurs, activité considérée comme nécessaire pour augmenter les efforts de vente et les chances d'acquisition des produits par leurs populations cibles.

³⁶⁴ Chassin, Romero Marquez, *Donors and Microinsurance*, op. cit., p. 13.

II. Via le « muddling through³⁶⁵ », l'engagement des assureurs en micro-assurance

Ayant identifié que l'action des bailleurs de fonds promouvant la micro-assurance semble nettement destinée aux assureurs, nous nous tournons à présent vers ce groupe d'acteurs pour observer son implication vis-à-vis de ce produit à la lumière du discours émis par les premiers. Jouissant de l'autorité du traducteur, les bailleurs délimitent l'engagement et les motivations des assureurs de telle manière qu'ils correspondent au schéma établi pour la micro-assurance : un instrument de marché résolument tourné vers la lutte contre la pauvreté. Notre intention est de questionner cette participation qui apparaît comme acquise et de comprendre le sens que les assureurs donnent au développement de produits qui correspondraient à ce qui a été déterminé comme des micro-assurances.

Il ne fait pas de doute qu'il existe des collaborations appuyées par l'APD au sein desquelles les assureurs sont parties prenantes. Cependant, nous proposons de poser notre regard ailleurs, dans un premier temps, sur le marché de la population à faible revenu, pour voir s'il existe cette rencontre avec l'idée de micro-assurance. Nous émettons l'hypothèse que, du point de vue des assureurs, si engagement il y a, il relève davantage d'une rationalisation a posteriori de processus animant d'autres motivations. L'intérêt des assureurs pour la micro-assurance, impulsé par des mouvements externes comme internes d'un secteur aux prises d'influences diverses, participe davantage de ce que Lindblom nomme la « muddling through³⁶⁶ » (contourner l'obstacle). Le processus qui incite ces acteurs à ouvrir leur marché au dispositif de la micro-assurance s'intègre à une réalité complexe qui ne saurait intégrer uniquement ce seul dispositif.

Dans la mesure où notre recherche porte sur le contexte mexicain, notre étude des assureurs portera strictement sur les compagnies commerciales d'assurance, qui sont les seules à proposer effectivement des produits formels d'assurance et micro-

³⁶⁵ Charles E Lindblom, « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, 1959, pp. P.79-88.

³⁶⁶ *Ibid.*

assurances sur le marché national. Comme nous l'avons évoqué³⁶⁷, le cadre réglementaire mexicain ouvre la possibilité d'exercer cette activité à d'autres entités, d'une manière si restreinte et contraignante qu'il en a limité les initiatives en ce sens pour le moment. Nous excluons ainsi d'autres acteurs, qui, dans des contextes nationaux différents, jouent également ce rôle d'assureur. C'est ainsi le cas de certaines ONG et groupes communautaires, des mutuelles (très présentes sur le continent africain) et des assureurs parastataux (que l'on retrouve notamment en Chine).

Le cœur de notre recherche portant sur une expérience particulière de micro-assurance, nous nous arrêterons de manière plus détaillée sur la compagnie d'assurance qui y participe, Zurich Seguros, filiale locale de la compagnie suisse transnationale Zurich Insurance Group.

A. Lorsque des motifs internes de mobilisation rencontrent un environnement favorable

Les assureurs n'ont pas attendu la mobilisation collective du milieu des années 2000 sur la micro-assurance, pour s'intéresser et même attaquer le marché des populations à bas revenu. Il est d'ailleurs intéressant de se rappeler que la focalisation vers un public moins aisé que le public de l'assurance tel qu'il existe actuellement, constitue un retour aux sources pour les compagnies d'assurance. En effet, bien qu'elle soit actuellement assez déconnectée de cette réalité, lorsque l'assurance a été créée, elle n'a pas été pensée pour les populations riches, vues comme libérées du besoin d'un tel produit. Les premières mutuelles, à la fin du XIXème et au début du XXème siècle, permettaient l'accès à l'assurance à des ouvriers et à leurs familles dont l'aisance économique était alors très réduite. C'est à partir de la seconde moitié du XXème siècle que les assureurs ont concentré le cœur de leur marché sur les plus riches.

L'intérêt renouvelé pour les populations à plus faible revenu se situe dans un contexte où les produits sur le marché arrivent à maturité et où la concurrence accrue sur les secteurs de population déjà ciblés empêche d'envisager de capter des volumes importants de nouveaux clients. Ainsi, au Mexique, les compagnies transnationales

³⁶⁷ Voir p. 179.

d'assurance font irruption sur le marché dans les années 1990 en s'attaquant aux populations aisées, généralement grâce à des contrats avec les grandes entreprises pour le développement de solutions d'assurance pour leurs cadres. Depuis le début des années 2000, plusieurs de ces compagnies redéfinissent leur marché et sont à l'affût de nouvelles niches.

1) *Des motifs institutionnels rationnels d'engagement sur le champ de la micro-assurance.*

Avant de parler de micro-assurance, ouvrons le spectre en nous intéressant à ce mouvement des compagnies d'assurance qui commencent à considérer la possibilité d'offrir des produits à une population, qui sans être strictement une population à faible revenu, est malgré tout moins aisée que son marché traditionnel. Au sein des compagnies transnationales, on observe ainsi la création de nouveaux départements visiblement destinés à couvrir ce nouveau marché : « growth markets », « mass market » mais aussi « group business », « loyalty » et « affinity marketing » chez d'autres. Pour les assureurs, plus que pour d'autres acteurs encore, la population à faible revenu représente cette large niche de marché encore intouchée, le fameux et fantasmé « bas de la pyramide ». Dans une perspective de profit, cœur de la rationalité au sens étroit de leur métier, les assureurs réalisent une analyse coût-bénéfice d'une telle opération sans générer de consensus fort. Pour certains, les marges à envisager sont trop faibles pour se décider. Pour d'autres, il existe définitivement un potentiel à explorer. Nombreux sont ceux qui restent dans l'expectative³⁶⁸. Or, il est crucial, d'un point de vue institutionnel que les retours sur investissement soit proportionnels aux risques pris. Si la perspective de bénéfices ne peut être envisagée dans une période raisonnable, la compagnie court le risque de perdre son positionnement sur le marché au profit d'entreprises concurrentes.

Pourtant, il n'existe pas de réponse nette à la question « la micro-assurance est-elle rentable pour les assureurs³⁶⁹ ? ». La diversité des contextes et des expériences empêchent les assureurs de prendre pour argent comptant les études de cas sur le

³⁶⁸ Janice Angove, Nashelo Tande, International Labour Office, *A business case for microinsurance an analysis of the profitability of microinsurance for five insurance companies*, Geneva, ILO, 2011.

³⁶⁹ *Ibid.*

sujet (pourtant destinées à inciter la participation des assureurs). En outre, l'opacité sur les résultats des concurrents, caractéristique de ce milieu professionnel, brouille d'autant plus la détermination d'un diagnostic clair sans avoir fait, en interne, ses propres expérimentations. Face à ce vide dramatique, les assureurs vont chercher des ressources issues de leurs pratiques professionnelles pour orienter leur décision. Loin de toute considération idéologique, celles-ci sont éminemment concrètes. Les assureurs tâchent ainsi de mesurer le volume nécessaire garantissant l'absence de perte. On estime que les assureurs ne se lancent pas sans une perspective, à court ou moyen terme, d'un minimum de 10 000 assurés³⁷⁰. Il s'agit en contrepartie d'assurer l'offre de produits aux coûts raisonnables couvrant des risques pour lesquels les clients cherchent réellement une couverture. Malgré la permanence de fortes incertitudes, l'analyse des coûts d'une nouvelle orientation du marché reste un indicateur déterminant pour les compagnies. Attaquer un nouveau marché oblige à définir le coût des risques pour celui-ci. Or le savoir actuairien quant aux risques des populations à faible revenu est marginal si on le compare à celui existant sur les classes moyennes supérieures urbaines. Il s'agit aussi de réorganiser de toute pièce la gestion du produit depuis sa vente jusqu'à l'administration des sinistres. Le modèle de courtier d'assurance rémunéré grâce à des commissions importantes tirées de produits coûteux, semble obsolète à l'heure où la valeur de ces produits doit s'assimiler à des biens de consommation quotidiens. A ce titre, il apparaît plus aisé d'envisager une distribution de produits obligatoires. Dans la même dynamique, administrer une quantité importante de documents à l'heure de gérer les affiliations et les sinistres d'un nombre de clients que l'on souhaite plus massif, apparaît démesurément coûteux à la lumière des marges envisagées. Finalement, un enjeu incertain du lancement d'un nouveau produit concerne son acquisition par les consommateurs sur le marché. La plupart des micro-assurances, à cause de leur caractère innovant, n'ont pas à leur disposition de produits référents qui constitueraient des précédents.

Ainsi, la question du profit reste en suspens ; il semble envisageable, bien que fluctuant selon le contexte et la structure du produit, sous couvert de faibles marges.

³⁷⁰ *Ibid.*

On ne saurait minimiser l'obstacle que représentent, pour les assureurs, les trop nombreuses incertitudes que revêt l'ouverture vers un nouveau marché, au profil socio-économique radicalement différent. En effet, le manque d'information est un problème grave pour ces acteurs dont la culture liée à la formation et dans la pratique professionnelle exige, paradoxalement pour un métier dont l'objectif est la prise en charge du risque, de neutraliser, pour lui-même au moins, ce dernier.

Ces paramètres, qui agissent comme des freins à l'ouverture vers un nouveau marché, entrent en conflit avec une série de bénéfices potentiels qui empêche les compagnies d'assurance d'abandonner l'idée de la micro-assurance. En outre, toujours dans le cadre d'une analyse coût-bénéfice, l'opportunité, peu commune, que représente la micro-assurance d'engager des investissements minimes, n'échappe pas aux plus réfractaires. Pourtant, on ne saurait considérer la recherche du profit comme un paramètre unique qui transcenderait la rationalité institutionnelle des assureurs. Le positionnement vis-à-vis des concurrents et la recherche de compétitivité, bien sûr corrélée à ce premier critère, pousse malgré tout à l'innovation qui permet de se saisir, avant les autres, d'une opportunité de marché. En ce sens, ouvrir l'assurance à une nouvelle population permet d'envisager l'accès à de nouveaux territoires et la couverture de nouveaux risques (différents du cœur du portefeuille). Les professionnels de l'assurance y détectent une perspective d'amélioration du profil de risque et de gestion de trésorerie. Les assureurs sont également sensibles aux conditions de la micro-assurance (réduction des coûts, amélioration de l'efficacité, simplification des produits). Certes contraignantes et coûteuses dans une étape de développement, les micro-assurances permettent de se démarquer de la concurrence mais peuvent aussi servir à améliorer l'offre plus ancienne. Si les solutions plus rentables, telles que la vente de produits grâce au téléphone portable par exemple, mises en œuvre pour la micro-assurance peuvent être reprises pour le public traditionnel, alors des économies peuvent être faites sur l'ensemble de l'activité.

Un autre avantage à se tourner vers les populations à bas revenu concerne l'amélioration de l'image, créditée de représentations très négatives par le grand public, des compagnies d'assurance. A l'instar des grandes entreprises commerciales, les compagnies d'assurance ont établi une politique de « Responsabilité Sociale des

Entreprises », considérée désormais comme nécessaire pour attirer tant le personnel, les investisseurs que les clients, qu'elles gèrent souvent par l'intermédiaire de leur fondation. A ce titre, la micro-assurance est un dispositif idéal qui dispose déjà d'une image positive d'impact social. Intégrant la dimension de l'amélioration de l'accès aux services financiers des plus pauvres, elle permet aux assureurs de se positionner également dans l'action en faveur de l'inclusion financière, préoccupation de politique publique d'ordre international, notamment débattue dans le cadre du G20, et donc connue de ce corps de métier. Dans cette optique, les concepts de pauvreté, vulnérabilité et micro-assurance, diffusés sur le champ de l'APD, ont tout intérêt à être réinvestis.

2) Derrière l'engagement institutionnel, le pouvoir des individus

On ne saurait appréhender complètement les motivations qui poussent l'institution « compagnie d'assurance » à s'intéresser à la micro-assurance ou, tout du moins, aux assurances pour le bas de la pyramide sans prendre en compte l'action d'individus représentants de ces institutions dans ce processus. Ceci n'est pas propre, bien sûr, aux assureurs. Pourtant, il nous est apparu que dans le sujet que nous étudions, le rôle des personnes est particulièrement déterminant dans les compagnies que l'on retrouve associées aux projets identifiés par la communauté d'interprétation formée autour de la « micro-assurance ». Ceci peut s'expliquer par les fortes différences de cultures professionnelles que l'on peut observer chez les divers acteurs formant cette communauté. Si les individus travaillant au sein de l'APD sont rodés à l'exercice du *networking* et *lobbying* en tout genre les amenant ainsi à échanger avec des responsables politiques, des scientifiques, du personnel de terrain etc ; les professionnels de l'assurance au contraire, travaillent davantage en circuit fermé, avec leurs pairs, au sein de leur entreprise. Ainsi, en s'ouvrant à la micro-assurance, le professionnel de l'APD répond aux pratiques cimentant « le système d'action³⁷¹ » de son institution, autrement dit le mécanisme par lequel les individus en mettant en œuvre des actions propres participent de la stabilité et continuité du travail de l'organisation, tandis que le représentant de la compagnie d'assurance rompt avec

³⁷¹ Friedberg, Crozier, *L'acteur et le système*, op. cit.

celui-ci tout en se maintenant en son sein grâce à l'utilisation de « marges de manœuvre ³⁷²» qui sont les siennes à des moments clés.

L'approche par l'« identité professionnelle » de Sainsaulieu nous permet de comprendre ce processus. En effet, on observe, au sein des compagnies d'assurance qui se connectent à la micro-assurance, la mobilisation d'individus détenant des postes de responsabilité ³⁷³. Fort de la légitimité requise, des ressources matérielles et relationnelles, du pouvoir d'agir sur les orientations de l'institution et d'une capacité de prise de risque, ils ont les moyens d'« d'affirmer leurs différences, de négocier leurs alliances et leur reconnaissance sociale ³⁷⁴» et peuvent faire preuve de ce que Sainsaulieu qualifie d'« identité de négociation » dans un rapport à l'objet de travail à la fois cognitif et affectif. Ainsi, on perçoit une motivation individuelle double pour la micro-assurance. Ces individus manifestent un intérêt réel à comprendre et à aider le public à faible revenu et sont animés, parallèlement d'une volonté d'attaquer une nouvelle niche de marché dans une vision de long terme. Certains entrevoient ainsi la possibilité de fidéliser des clients qui tendraient à devenir moins pauvres et pourraient éventuellement acquérir d'autres produits. C'est sur cet équilibre d'une recherche d'un objet en faveur de la société mais aussi de la volonté de remplir de manière innovante les objectifs institutionnels de profit que repose cet engagement intellectuellement stimulant et émotionnellement satisfaisant. Cet engagement en haut de la hiérarchie interne de la compagnie d'assurance est nécessaire aux tâtonnements et phases d'erreurs inévitables ainsi qu'à la prise de risque allant à contrecourant avec le cadre institutionnel poussant à l'obtention de résultats et au suivi de règles très rigoureuses.

C'est ce même individu qui souvent, grâce à ses contacts étendus, se livre au rapprochement avec la communauté d'interprétation de la micro-assurance et joue les

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ Phénomène observé lors d'entretiens et décrit dans: Janice Angove, Martin Herrndorf, Brandon Mathews, « Teaching elephants to dance: the experience of commercial insurers in low-income markets », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor: A microinsurance compendium. International Labour Organization, Geneva, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2006, pp. 399-426.*

³⁷⁴ Sainsaulieu, « L'identité au travail », *op. cit.*

médiateurs, dans sa propre institution, pour y faire accepter ses règles du jeu. L'une d'elles est la participation à des projets que l'APD puisse rendre visibles. A priori peu coutumier de ces pratiques, certains assureurs se rapprochent ainsi des bailleurs ou d'autres partenaires pour des expériences exploratoires. Généralement, c'est moins les sommes reçues dans le cadre de projets subventionnés, dérisoires au vu des montants investis par les assureurs (nous l'avons vu, 8% du budget des projets de micro-assurance proviendrait des bailleurs ³⁷⁵), que l'appui politique et la reconnaissance publique qui rendent légitime et crédible l'engagement en faveur de la micro-assurance face à des pairs plus réticents au sein de la compagnie, qui motivent ce type de partenariats.

On ne saurait réduire l'engagement du secteur de l'assurance à la seule adhésion de certains de ses directeurs. En effet, les managers ont la responsabilité opérationnelle du produit et sont, à ce titre, amenés à prendre de nombreuses décisions façonnant ce produit et à fournir un travail plus important. Ils jouent à ce titre un rôle déterminant. Prenons pour exemple une micro-assurance qui intègre une couverture de vie et une couverture santé. Dans la mesure où elle relève de deux services de la compagnie, qui traitent normalement ces couvertures de manière séparée, elle oblige le manager à multiplier par deux le travail qu'il entreprend normalement. Ces managers, plus liés à la nécessité de justifier de résultats, appuient l'initiative d'exploration prise par un supérieur si ce dernier lui fournit certaines garanties. Celles-ci sont nécessaires à la bonne adaptation que représente l'intégration de l'activité micro-assurance à son agenda de travail. L'identité professionnelle du manager s'apparente plutôt à ce que Sainsaulieu appelle « identité fusionnelle ». La confiance et la reconnaissance du supérieur hiérarchique, qui se manifeste par exemple par un réaménagement du système de prime normalement basé sur les résultats à court terme, lui permet de se consacrer pleinement à la mission pourtant différente de l'activité habituelle.

Dans la mesure où il doit repenser l'organisation du travail à la recherche de nécessaires économies d'échelle, ce binôme est déterminant au sein de la compagnie d'assurance. Il s'agit de restructurer l'industrie afin que les ressources traditionnelles

³⁷⁵ Roth, McCord, Liber, *The landscape of microinsurance in the world's 100 poorest countries*, op. cit.

puissent s'adapter au nouveau *business model*. Cela implique, par exemple, une négociation avec les départements en charge des processus légaux et de la technologie d'information en vue de l'assouplissement des procédures.

La question de l'établissement des relations de marché fait également partie d'une tâche particulière. Une question cruciale est celle du partenariat, que ce soit avec des IMF ou des intermédiaires alternatifs de distribution. Offrir les produits adéquats, autrement dit ceux qui seront achetés, implique de connaître la demande. Or les assureurs ne la connaissent pas. Par définition, le marché ciblé n'est pas représenté dans le staff des compagnies d'assurance. Pour surmonter cette difficulté, une pratique extrêmement développée est celle de l'alliance avec des partenaires en lien avec la communauté cible. Dans certains contextes, l'opportunité de calquer exactement des schémas informels d'assurance fonctionne. C'est notamment le cas en Afrique du Sud où les assurances obsèques informelles sont historiquement extrêmement développées. L'établissement et le maintien des relations avec les partenaires (IMF, églises ou autre) est déterminant. Les assureurs doivent se fier de la bonne image du partenaire auprès du public cible, mener les actions clés d'un commun accord, prévenir les alliances avec des partenaires qui ne seraient pas fiables (nuisibles à plusieurs points de vue pour l'assureur).

L'adhésion personnelle en faveur de la micro-assurance, si elle explique pourquoi et de quelle manière elle s'incarne au sein de compagnies d'assurance ayant franchi le pas, n'est pas représentative d'un mouvement important du secteur qui se caractérise davantage par sa suspicion vis-à-vis du produit. L'idée selon laquelle indemnisation d'un faible montant signifie faibles primes et donc marges de bénéfices étroites est bien plus ancrée. La citation d'un assureur par les auteurs du chapitre de *Protecting the Poor*, « Teaching elephants to dance: the experience of commercial insurers in low-income markets »³⁷⁶, est à ce titre, éloquente: « la meilleure manière de nettoyer la pièce de toute personne un tant soit peu connaisseuse de l'assurance, c'est de prononcer le mot « micro-assurance ».

³⁷⁶ Angove, Herrndorf, Mathews, « Teaching elephants to dance: the experience of commercial insurers in low-income markets », *op. cit.*, p. 408.

B. Rapprochement entre assureurs et micro-assurance au Mexique : discours ou réalité ?

1) Des assureurs à la recherche de nouveaux marchés : structuration timide d'une offre pour les populations à plus faible revenu

Le Mexique est un représentant exemplaire de ces contextes du Sud au sein desquels l'assurance traditionnelle destinée à une population aisée pénètre le marché de façon marginale – en effet, le secteur de l'assurance représente moins de 2% du PIB du pays³⁷⁷ – et où l'intérêt pour les populations à plus faible revenu est une perspective nécessaire à l'extension de ce marché.

En ce qui concerne les assureurs, on observe une présence d'acteurs variés, nationaux comme transnationaux. Ainsi, on dénombre 100 compagnies d'assurance dont 90% sont réglementées. Le peu de compagnies engagées sur le terrain de la micro-assurance se partagent le marché de manière très inégale; Mapfre, la compagnie transnationale espagnole accapare environ 50% de ce marché³⁷⁸. En effet, en 2012, elle vend, au travers de son département *Produits grand public et Micro-assurance*³⁷⁹, 5,5 millions de micro-assurances vie soit 2 millions de plus que l'année antérieure ; ceci grâce à une quarantaine de partenariats de distribution avec des IMF de grande envergure (Compartamos, Financiera Independencia) mais aussi des enseignes de la grande distribution promouvant l'achat à crédit (Coppel).

Malgré l'intérêt que représente la perspective d'étendre son portefeuille à des clients, certes moins fortunés, les démarches engagées en ce sens sont limitées et souvent peu appropriées. Les procédures établies au sein des compagnies d'assurance, établies en vue de capter une population aisée, sont très standardisées et la marge de manœuvre pour simplifier les formalités d'acquisition des produits ou simplifier les déclarations de sinistre est faible. Nombreux sont les professionnels de l'assurance au sein des compagnies qui n'envisagent d'ailleurs pas de modifier ces processus qu'ils perçoivent comme des garde-fous de la solidité de leur activité. Pourtant, les projets

³⁷⁷ Gustavo A Del Angel, « A history of the insurance industry in Mexico », *Borscheid P and Viggo Haueter N, editors. World Insurance. The evolution of a Global Risk Network.*, Oxford University Press, 2012.

³⁷⁸ Camargo, Montoya, *Microseguros: analisis de experiencias destacables en Latinoamerica y el Caribe.*, *op. cit.*

³⁷⁹ Traduit de : "Masivos y Microseguros".

développés en ce sens par certains assureurs sont connus de tous. L'Association Mexicaine d'Institutions d'Assurance (AMIS), représentante du secteur intégrant 80 membres, joue d'ailleurs, à sa manière, un rôle de promotion de la micro-assurance au travers de son Comité de Direction des Micro-assurances, créé en 2007 qui réunit aujourd'hui 18 compagnies d'assurance. Cependant, seulement 12 d'entre elles proposent effectivement des produits.

Au delà de cette participation actuelle réduite, c'est le type de produits de micro-assurance offert qui révèle le scepticisme des assureurs sur le sujet. Ainsi, les assureurs qui, au Mexique, offrent des micro-assurances, proposent presque uniquement des assurances-vie et sur les crédits. On trouve des prix relativement standards : soit des produits annuels à 8 dollars environ pour une indemnisation de 2400 dollars. Entre toutes les initiatives de ce type, nous pouvons citer celle de l'assureur national Argos qui distribue des micro-assurances vie liées aux crédits avec l'IMF spécialisée sur les micro-entrepreneurs, FINSOL, disposant en 2009 d'un portefeuille de 48 millions de dollars et qui est présente sur tout le territoire. On identifie quatre assureurs proposant d'autres types de couverture que le décès, pour les emprunteurs et le public en général, destinées à une population à faible revenu.

2) Les assureurs mexicains : un intérêt relatif pour la communauté d'interprétation de la micro-assurance.

Offrir des produits à une population à bas revenu n'implique pas de participation immédiate au champ de la micro-assurance tel que le conforme sa communauté d'interprétation à l'échelle internationale. S'il existe une offre au Mexique, certes timide et incomplète, qui se développe pour atteindre un public moins aisé financièrement que le public traditionnel des compagnies, celle-ci ne signifie pas une adhésion des assureurs au discours de la micro-assurance tel qu'il est diffusé dans la communauté d'interprétation que nous observons. Les compagnies d'assurance mexicaines s'y ralliant, le font de manière anecdotique ou instrumentale, selon les opportunités que cela peut représenter. En effet, certains produits distribués sur le marché mexicain s'adressant aux populations à bas revenu révèlent un usage cynique de la rhétorique de la micro-assurance pour une offre clairement peu favorable à ses usagers.

Ainsi, nous pouvons observer deux produits ciblant les populations à bas revenu, pourtant focalisés sur la santé, sujet considéré comme très innovant³⁸⁰, pour lesquels il est difficile d'observer des correspondances entre leurs caractéristiques et les représentations de la micro-assurance que nous avons décrites précédemment.

Le premier est proposé par le leader du marché Mapfre qui le distribue directement. Appelé « produit basique standard de dépenses médicales », destiné aux individus ou aux familles, il prévoit des indemnités en liquide pour des hospitalisations dues à une maladie issue d'une liste prédéterminée et en cas de diagnostic d'une maladie grave. Les schémas d'indemnisation fixe pour diagnostic ou hospitalisation sont classiques dans le cadre de la micro-assurance santé. Cependant, la complexité du produit proposé par Mapfre (prime déterminée individuellement selon l'âge et le sexe de l'assuré, couverture variable selon la maladie) le fait se rapprocher davantage d'un produit traditionnel d'un coût réduit, que d'une micro-assurance. Ceci d'autant plus qu'il reste un produit cher malgré tout (prime annuelle de 100 dollars pour une femme de 40 ans) pour un produit ne couvrant que des urgences, laissant aux assurés le soin de trouver d'autres solutions de financement pour les problèmes de santé plus quotidiens.

La seconde proposition provient de Seguros Azteca, branche en charge de l'assurance du groupe Banco Azteca – Elektra spécialisé dans la distribution de crédit (recouvrement hebdomadaire et taux d'intérêt des plus élevés du marché) sur l'achat de biens de consommation qu'il distribue lui-même. Seguros Azteca, profite de pouvoir capter les clients des autres branches du groupe pour distribuer directement ses produits. A la différence de Mapfre néanmoins, sa stratégie repose sur des produits simples et standardisés qui ne portent pas l'étiquette « micro-assurance ». L'orientation marketing des produits de santé qu'il propose vise clairement une population à bas revenu qui serait attirée par les montants modiques des primes (20 dollars par an, par individu). Cependant, une analyse rapide de ces produits révèle une absence de considération complète pour la question de la protection opportune des assurés. Afin d'offrir ces primes attractives, Seguros Azteca présente en fait trois

³⁸⁰ Voir p.151.

produits proposant chacun une couverture très limitée : 8 maladies graves pour le premier, 2 cancers féminins pour le second et l'infarctus pour le dernier. Le coût des primes des trois produits apparaît particulièrement élevé pour une couverture d'événements catastrophiques rares écartant toute perspective de soins de santé plus fréquemment requis.

C'est donc parce que ces produits ciblent le même public que celui désigné par la communauté d'interprétation de la micro-assurance que le rapprochement est possible. En reconnaissant ce lien, sont associées ainsi à l'idée de micro-assurance des initiatives aux objectifs exclusivement mercantiles à l'opposé de l'idéologie affichée par ceux qui défendent celle d'assurances, certes intégrés à une économie de marché, mais jouant un rôle réel en vue de la réduction de la pauvreté des plus pauvres.

Dans la mesure où Mapfre comme Seguros Azteca, sans être des participants actifs de la communauté d'interprétation de la micro-assurance, ont manifesté, au travers de différentes actions, leur intérêt pour celle-ci, on ne peut considérer cet intérêt et leur offre dirigée aux populations à bas revenu comme des événements indépendants mais plutôt comme une dynamique où chaque mouvement alimente l'autre.

En effet, les deux assureurs, à l'image des autres assureurs mexicains qui montrent un intérêt pour le sujet, se rapprochent des échanges internationaux sur la micro-assurance de deux manières : à travers la participation aux événements publics sur le sujet et par la participation directe aux projets lancés et soutenus par les bailleurs de fonds. Dans la première comme dans la deuxième modalité, on observe de la part des compagnies mexicaines une participation réservée, rarement proactive mais néanmoins, une constance dans le maintien de la veille.

Ainsi, si l'on observe la participation des compagnies d'assurance mexicaines aux Conférences Internationales sur la Micro-assurance organisées chaque année par la Fondation Munich Re et le Microinsurance Network, événement incontournable pour affirmer les principes anciens et les nouveaux paradigmes soudant la communauté d'interprétation du produit, on peut conclure à une faible connaissance de celle-ci ou un intérêt quasiment nul. En effet, comme en témoigne le tableau 4, il apparaît que seule une faible minorité des assureurs y a pris part et qu'une proportion plus faible encore a renouvelé l'expérience. Face à ce constat, quelques interprétations peuvent

être émises. Les assureurs participent naturellement plus volontiers à une conférence qui se tient à proximité et dans une langue qui est la leur. On observe également une présence des assureurs participant par ailleurs aux projets des bailleurs de fonds³⁸¹. Ainsi, ces conférences sont des moments décisifs dans l'établissement et le maintien de contacts entre membres d'une communauté d'interprétation qui se reconnaissent comme tels et dans la reconnaissance symbolique publique des actions et projets entrepris dans les cadres nationaux.

Tableau 4 : Participation du secteur mexicain de l'assurance aux Conférences Internationales de Micro-assurance annuelles

	1ère Conférence, Munich, Allemagne (2005)	2ème Conférence, Cap Town, Afrique du Sud (2006)	3ème Conférence, Mumbai, Inde (2007)	4ème Conférence, Carthagène, Colombie (2008)	5ème Conférence, Dakar, Sénégal (2009)	6ème Conférence, Manille, Malaisie (2009)	7ème Conférence, Rio de Jainero, Brésil (2011)	8ème Conférence, Dar Es Salaam, Tanzanie (2012)
Institutions mexicaines du secteur de l'assurance		<i>Seguros Azteca</i>	<i>Seguros Azteca</i>	<i>Seguros Azteca</i>	<i>Mapfre Seguros</i>		<i>Don Juan</i>	
				<i>Seguros Argos</i>			<i>Mapfre Seguros</i>	
				<i>Odyssey Re</i>				
				<i>HIR Seguros</i>				
				<i>Grupo Nacional Provincial</i>				
				<i>Gen Re</i>				
				<i>Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros</i>				

Source : Rapports annuels des Conférences Internationales de Micro-assurance, Munich Re.

Force est de reconnaître néanmoins que l'importance de ces conférences n'est pas reconnue par la grande majorité des assureurs mexicains et même par ceux qui s'intéressent concrètement à la micro-assurance. Chaque année, se déroulent d'autres événements sur la micro-assurance et notamment des rencontres organisées par le secteur de l'assurance. Les compagnies d'assurance, mobilisées autour du pari du marché du bas de la pyramide, y envoient bien plus massivement leurs représentants. Entre pairs exclusivement et libérés de la rhétorique de la pauvreté, les assureurs peuvent y échanger en se focalisant sur la question de la réalité du marché, des investissements à réaliser pour le saisir et des perspectives de rentabilité et bénéfiques.

³⁸¹ Voir p.205

Si l'on observe les initiatives des bailleurs de fonds pour promouvoir le développement de projets de micro-assurance, on observe une participation à la limite de la défiance des compagnies d'assurance mexicaines. Nous appuyons notre propos ici sur les deux projets les plus significatifs, mentionnés antérieurement³⁸², concernant la région : les subventions accordées par le Microinsurance Innovation Facility de l'OIT et l'appel à projet de FIDES en association avec le BID-FOMIN.

Pour la première subvention, durant les 6 ans de son existence, seules deux expériences mexicaines ont obtenu un financement : AMUCSS (nous y revenons prochainement³⁸³) et le broker Don Juan, spécialisé sur la micro-assurance, travaillant comme assesseur du programme du ministère de l'Economie, Programme National pour le Financement du Micro-entrepreneur (PRONAFIM). A notre connaissance, seul un assureur mexicain a soumis une proposition sans que le projet qui y était émis puisse aboutir.

Quant à l'appel à projet de FIDES et BID-FOMIN, lancé en Amérique Latine, exclusivement auprès des assureurs, justement dans cet objectif de pallier la trop faible présence des assureurs comme moteurs des initiatives soutenues par les bailleurs au sein desquelles ils ne sont, la plupart du temps, que collaborateurs, on y a observé une plus grande présence, certes naturelle, d'assureurs mexicains. Pourtant, peu de compagnies ont répondu à l'appel à projet. Alors qu'il était prévu de financer 10 projets sur tout le continent, seulement 15 assureurs ont soumis une proposition. Le responsable de ce programme à FIDES³⁸⁴ explique d'ailleurs que si 100 compagnies ont consulté la page internet du projet, seulement la moitié en a téléchargé le formulaire. Les compagnies qui étaient déjà dans des projets de l'OIT ont répondu. Les compagnies qui avaient pris part à des projets pilotés par leurs partenaires dans le cadre des subventions de l'OIT ont répondu à ce nouvel appel à projet. Quatre des dix compagnies ayant obtenu le financement sont mexicaines (HIR Seguros, Atlas Seguros, Mapfre et Zurich). Les autres sont brésilienne, péruvienne, colombienne, vénézuélienne et guatémaltèque. Au Mexique, l'objectif annoncé est d'atteindre

³⁸² Voir p. 203 et 205.

³⁸³ Voir p. 245.

³⁸⁴ Entretien réalisé en février 2013.

500000 clients la première année. Les initiatives, telles que le sollicitait l'appel à projet, intègrent le développement de produits complexes qui ne sont pas des assurances-vie ou sur les crédits. Ainsi, on retrouve principalement des propositions de micro-assurance santé mais aussi des assurances retraite.

Malgré la présence de FIDES comme représentant du secteur assureur pouvant éventuellement « rassurer », cette initiative de subvention assortie du fonctionnement « projet » de l'aide au développement, qui oblige notamment à définir des indicateurs de résultats et à partager ces derniers, reste une bizarrerie pour les assureurs, habitués à développer leurs activités de manière autonome et dans le secret. Dans la pratique de ce projet, les usages de décaissement des fonds, les requêtes de justifications des dépenses de la part des bailleurs se heurtent avec les pratiques administratives rigides des compagnies. Si l'on ne peut connaître encore les résultats de cette initiative, on sait néanmoins que depuis son idée de lancement, elle a pris, à toutes les étapes, un retard considérable – notamment à cause des difficultés de dialogues entre bailleurs et assureurs pour les raisons précédemment mentionnées.

3) L'engagement de Zurich Seguros envers la micro-assurance : cheminement d'une adhésion au-delà de la recherche de marché et de l'œuvre sociale

Le cas de Zurich Seguros, leader national de l'assurance qui bénéficie d'une assise mondiale, au cœur des produits de micro-assurance de cette recherche, présente un profil particulier dans le paysage mexicain puisque cette compagnie apparaît comme particulièrement pro-active dans l'ouverture de son marché vers les populations à faible revenu tout en s'intégrant, à sa manière, à la communauté d'interprétation internationale de la micro-assurance. Nous verrons que cette adhésion ne relève pas d'un choix institutionnel établi à un moment précis mais fait plutôt l'objet d'un constat a posteriori résultant de l'observation des différentes actions menées par la compagnie. L'importance des personnalités prenant l'initiative de ces actions est déterminante dans cet engagement institutionnel en faveur de la micro-assurance (même si le terme est évité en interne). Elle reflète l'idée que nous avons développée antérieurement selon laquelle un tel engagement requiert, de la part d'une organisation comme une compagnie d'assurance, du volontarisme de l'un ou plusieurs des individus occupant des postes de responsabilité.

Dès l'initiative qui ouvre à la compagnie la perspective de développer des solutions d'assurance pour des populations à bas revenu, on observe des actions décisives prises en ce sens par la direction. Au début des années 2000, lors d'une réunion internationale, le directeur de la branche des produits à la personne fait la connaissance d'un responsable de programme de microfinance de la BM qui appuie alors un projet d'Alternativa Solidaria (Alsol), IMF travaillant avec les femmes, située dans l'Etat du Chiapas, au Mexique. Le directeur de Zurich, interpellé par la valeur sociale de l'expérience³⁸⁵, propose d'ajouter le concours de sa compagnie au projet de la BM au moyen de d'offre d'assurances sur les microcrédits. Alors convaincu de l'utilité d'une telle démarche, il se confronte, dans un premier temps, au scepticisme tant des dirigeants d'Alsol que de leurs partenaires à la BM. Selon eux, un tel produit est superflu dans la mesure où la méthodologie de crédit groupal assure déjà le remboursement des crédits en cas de décès d'un des membres. A cette première difficulté contre laquelle il s'emploie à lutter via la négociation, s'ajoute, une fois les autres acteurs ralliés à son projet, une seconde d'ordre réglementaire. Ce directeur décide alors d'entreprendre des démarches auprès du ministère des Finances pour demander les aménagements spécifiques nécessaires au développement du produit qui est finalement lancé. Cette personne reconnaît que si quelqu'un d'autre avait été à sa place au même moment, il est tout à fait probable qu'aucune initiative de ce type n'ait jamais été mise en œuvre. Fort d'une « identité de négociation³⁸⁶ », le directeur de Zurich emploie ses compétences et son autorité pour affirmer sa différence et mettre en œuvre un produit doublement innovant : pour sa propre compagnie mais aussi pour ses interlocuteurs.

Après la première expérience avec Alsol, Zurich cherche à multiplier ses opportunités auprès des IMF en offrant les produits de vie qui forment déjà partie de son portefeuille tout en réduisant la valeur de la prime et de l'indemnisation et en simplifiant les processus administratifs. Pour cela, elle travaille néanmoins avec un broker, Grupo Sep, spécialisé sur l'offre aux produits dits « grand public ». C'est donc

³⁸⁵ L'information présentée ici provient d'un entretien, datant de Novembre 2012, réalisé avec cet ancien directeur de Zurich, alors qu'il avait quitté la compagnie.

³⁸⁶ Sainsaulieu, « L'identité au travail », *op. cit.*

grâce à cet agent que Zurich commence à développer des produits pour l'ONG de microfinance AMUCSS (distributeur central de notre recherche). Très vite, AMUCSS est perçu comme un client particulier par l'assureur. Au-delà de son potentiel de distribution qui retient l'attention, ses interlocuteurs chez Zurich sont frappés des méthodes de ses représentants qui les contactent alors que la présence de Grupo Sep voudrait qu'il n'y ait pas de contact direct entre l'assureur et l'ONG. En effet, les brokers sont très protecteurs de leurs clients et ne souhaitent pas ces relations directes. Ils comprennent rapidement qu'AMUCSS cherche à se défaire de cet intermédiaire. Traditionnellement Zurich ne travaille pas directement avec les clients mais fait des exceptions pour certains cas. Le directeur et le manager responsable du compte de l'ONG, évaluant une mobilisation financière réduite et un faible risque, décident de faire cette exception pour l'ONG. Ainsi, au même titre que Nestlé, AMUCSS se retrouve client direct de l'assureur.

Il est important de mentionner que dans le cas de Zurich, le rôle joué par le manager intermédiaire qui a pris en charge les projets de micro-assurance a été également décisif. En l'absence de département spécifiquement consacré à la micro-assurance, c'est le responsable du département de souscription qui est en charge de la coordination opérationnelle de ces produits et qui coordonne avec les départements des ventes, opérations et des actuaires, les services requis pour son développement. Ce manager fait également preuve d'un fort engagement vis-à-vis du produit en général et du partenariat avec AMUCSS en particulier³⁸⁷. Dans un modèle « fusionnel³⁸⁸ », partageant avec son directeur un fort intérêt pour les expériences qu'ils développent, il dispose de son appui et de sa confiance. Les deux individus partagent le sentiment de mettre en œuvre un laboratoire d'un marché émergent pour lequel ils manifestaient la même curiosité.

Ainsi, les deux ingrédients présentés comme nécessaires pour obtenir l'engagement des compagnies d'assurance, que sont l'intérêt pour un nouveau marché et la préoccupation sociale, sont présents dans ce projet. Cependant, ce ne sont pas les

³⁸⁷ J'ai eu l'occasion de rencontrer ce manager lors de réunions de travail avec AMUCSS. J'ai réalisé un entretien avec lui en octobre 2011, alors qu'il avait quitté Zurich.

³⁸⁸ Sainsaulieu, « L'identité au travail », *op. cit.*

seules motivations observées chez les individus qui portent l'initiative de la micro-assurance au sein de l'entreprise.

Les pratiques du personnel d'AMUCSS cherchant à tout comprendre des produits qu'il distribue présentent une rupture claire avec les relations traditionnelles dans l'assurance et suscitent de la curiosité. L'ex-directeur de Zurich perçoit que la culture institutionnelle d'AMUCSS est très différente de celle de l'assureur. Il explique que Zurich appartient à une corporation internationale et doit se soumettre à une discipline et un langage spécifique. Il sent que les interlocuteurs d'AMUCSS sont plus libres et ont l'habitude d'ériger leurs propres règles qu'ils n'hésitent pas à changer selon le contexte: *"pour eux, tout était simple. Nous devons leur expliquer que ce n'était pas le cas. Ils ne nous comprenaient pas et nous non plus"*. Il s'étonne de leur opiniâtreté et des résultats qu'ils parviennent à obtenir. Pour ce cadre rompu à l'exercice de l'assurance dans un contexte rigide et routinier, il apparaît que l'expérience de la micro-assurance permet de renouer avec le plaisir de l'apprentissage qu'il expérimente de moins en moins. La perte de repère provoquée par les nouveautés du produit est intellectuellement stimulante. Ainsi, il commente: *"pour moi, c'était fascinant, c'était un vrai "win win". Nous avons tous les deux une excellente opportunité d'apprendre de l'autre et d'améliorer notre connaissance du marché de la micro-assurance."* Le sentiment de faire partie d'un projet novateur d'exception se renouvelle d'ailleurs dans les signes que lui envoie le siège de la compagnie qui lui confirment qu'il est légitimement engagé dans cette expérience: *"je lisais les rapports sur la micro-assurance que je recevais du siège en Suisse et je pouvais observer directement les processus décrits grâce à notre partenariat avec AMUCSS"*.

Au-delà de l'accomplissement d'une mission sociale qui pourrait être mécaniquement requise par une stratégie de Responsabilité Sociale de l'Entreprise, l'expérience de la micro-assurance permet également de connaître le plaisir et la satisfaction de l'œuvre sociale. Ainsi, en visite auprès d'une IMF rurale distribuant les produits de Zurich, cet ancien directeur énonce une anecdote : il se retrouve nez à nez avec une affiche de promotion de la micro-assurance distribuée par la compagnie écrite en langue indigène portant le slogan de la compagnie *"because change happenz"*. Il y voit un symbole fort: celui de la rencontre entre la culture d'une firme transnationale et celle

d'une population indienne au faible revenu. La reconnaissance individuelle mais aussi publique que permet la micro-assurance est loin d'être anecdotique dans la permanence de l'engagement de la compagnie. Ainsi, lorsque le ministère des Finances reconnaît que Zurich, unique compagnie ayant mis en place les procédures et les prix pour le marché des populations à bas revenu, comme le meilleur assureur pour les produits de micro-assurance, le personnel travaillant au développement des micro-assurances est directement touché. L'ex- directeur explique que dans les moments de difficulté extrême, cette reconnaissance ainsi que le renom international dont la compagnie grâce à leur expérience en micro-assurance, et particulièrement au partenariat avec AMUCSS, les motivaient à continuer. Ainsi, en transcendant l'idée plus triviale d'ouverture à une niche de marché, la traduction du concept de « micro-assurance » apparaît comme pouvant avoir un impact sur les assureurs.

Dans notre appréhension de l'adoption de la micro-assurance par la compagnie Zurich au Mexique, nous ne voulons pas rendre plus important qu'il ne serait le rôle des individus. En effet, s'ils saisissent l'opportunité de s'engager dans la voie de la micro-assurance, en faisant usage de la marge de liberté dont ils disposent, c'est parce que l'organisation à laquelle ils appartiennent permet et même encourage les initiatives en ce sens. Nous rejoignons donc l'idée de Blau³⁸⁹ selon laquelle une prise de liberté apparente au regard de la tâche incombée par l'organisation permet en réalité de mener à bien les objectifs de cette organisation auxquels les acteurs qui la composent adhèrent.

En effet, c'est bien Zurich Insurance Group qui se positionne comme l'un des assureurs leader sur le champ de la micro-assurance à l'échelle globale. Ainsi, dès 2009, la compagnie totalise 1,8 million de polices couvrant les "consommateurs émergents", chiffre qui s'élève à 2,3 millions de polices en 2010, dans une stratégie engagée en ce sens dans sept pays. 75% de cette couverture relève uniquement du continent latino-américain. Au niveau régional d'ailleurs, la compagnie encourage fortement les sièges nationaux à s'intéresser au manque d'accès à l'assurance des individus et à agir en vue du développement du marché. C'est bien incité par les directives du siège que

³⁸⁹ Peter M. Blau, *On the Nature of Organizations*, John Wiley & Sons, oct. 1974.

l'assureur, au Mexique, démontre une forte motivation à explorer les nouveaux segments de marché. Ceci nous confirme que malgré l'importance de l'action individuelle, la culture institutionnelle est déterminante. Une conviction forte en faveur de la micro-assurance des dirigeants au Mexique n'aurait pu se canaliser dans des mesures concrètes sans l'existence de cadres et règles d'entreprises permettant l'application de ces valeurs. C'est bien au moyen de l'orientation de la stratégie de l'entreprise diffusée par les instruments de planification interne que se transmettent ces cadres en dehors de toute interaction directe entre le siège global et les sièges nationaux. En effet, lorsque les dirigeants au Mexique prennent l'initiative de présenter à leur siège en Suisse les spécificités de la collaboration avec AMUCSS, ses représentants lui font savoir que non seulement, ils identifient AMUCSS mais qu'en plus, ils ont connaissance des résultats reconnus sur le champ de la micro-assurance de cette alliance. En effet, AMUCSS participe aux mêmes conférences internationales sur la micro-assurance que les cadres de la compagnie à l'échelle globale – conférences auxquelles ne participe pas le personnel au Mexique. Ils ne reçoivent pas d'incitations en ce sens de leur hiérarchie et ne considèrent pas ce type de dispositifs comme systématiquement stratégiques pour mener à bien des activités qu'ils développent sur la base des ressources exposées plus haut qu'ils estiment suffisantes par ailleurs.

Une manifestation significative de l'existence de cadres concrets, développés lors de la planification du développement stratégique à une échelle dépassant ses structures nationales, se situe au niveau des mouvements organisationnels mis en place ces dernières années dans les différents sièges des pays latino-américains de Zurich. Ainsi, au Mexique, l'assureur opère un profond remaniement de son organigramme destiné à servir de manière plus adaptée les nouveaux segments de clients. En 2009, la compagnie décide d'abord de transférer le marché de la micro-assurance sous le contrôle du Département de l'Assurance Grand Public et des Canaux Alternatifs - modification correspondant par ailleurs au départ de l'entreprise des deux

responsables³⁹⁰ ayant personnellement veillé à son développement. Perdue au milieu des nombreux produits traités par ce département, son personnel ne prête que peu d'attention à la micro-assurance. En 2011, une nouvelle réorganisation est opérée. La compagnie crée le *Département du Développement des Marchés* que l'on divise en deux aires: *Corporate, Banks* et *Affinity and Sponsor*. La séparation stricte d'*Affinity and Sponsor*, dont l'objectif est de développer des solutions sur mesure aux clients directs de la compagnie et qui intervient à une période de forte croissance de l'entreprise (augmentation de 40% du personnel de la compagnie), donne à son personnel les moyens de traiter comme activité de premier ordre, et non plus à la marge, les comptes de micro-assurance tel que celui d'AMUCSS.

Malgré le risque de rupture dans le traitement de ce type de clients qu'aurait pu entraîner la rotation du personnel en charge, on observe au contraire une certaine continuité des objectifs affichés et des méthodes de travail. En effet, dans le cas précis de la collaboration avec AMUCSS, la nouvelle équipe, sans connaître bien les antécédents, estime que son travail consiste à offrir des produits sur mesure à l'ONG et admet pleinement la nécessité de créer les produits main dans la main avec ses représentants. Tout en valorisant l'opportunité d'honorer une fonction sociale, elle reconnaît que leur savoir sur le public final est déterminant pour le partenariat et le fonctionnement des produits. A ce titre, le directeur d' *Affinity and Sponsor* déclare : « bien que nous ayons les bases techniques, seulement AMUCSS connaît les besoins des gens. C'est pourquoi le partenariat est nécessaire »³⁹¹. On observe ainsi l'importance de la culture institutionnelle comme élément de transmission déterminant dans la permanence de l'intérêt pour la micro-assurance.

Finalement, dans la lignée du siège international connu pour préférer le terme de "consommateur émergeant" et éviter celui de micro-assurance, les représentants de Zurich au Mexique, ont toujours préféré éviter ce terme qu'ils disent pâtir d'une connotation négative. Le qualificatif « micro » focalise l'action sur un produit qui serait

³⁹⁰ Ce départ n'a aucun lien avec la micro-assurance; il répond à des offres d'emploi représentant des opportunités de carrière forte pour chacun d'entre eux.

³⁹¹ Entretien réalisé en Novembre 2011.

petit quand ce que permet de faire valoir ce dernier serait au contraire est une vision ample et ouverte - vision de la compagnie à l'échelle internationale.

III. Les IMF, vecteur d'introduction de la micro-assurance: un rôle au-delà?

Si la communauté de l'APD engagée autour de la micro-assurance a pour public cible, les assureurs, dans les faits, elle se rapproche davantage de ses interlocuteurs traditionnels – les IMF – déjà engagés dans une relation de financement avec des bailleurs nationaux et internationaux. C'est d'ailleurs grâce au savoir accumulé en matière de captation des ressources de tous types, acquis sur d'autres sujets, que les IMF poursuivent leur relation avec les bailleurs sur la micro-assurance.

Du point de vue des assureurs, les IMF se substituent à la figure du courtier en assurance car elles disposent d'atouts déterminants pour la distribution auprès de la population à faible revenu, non explorée par le secteur, que le courtier traditionnel ne saurait capter au faible coût requis.

Malgré la réalité de la présence de canaux alternatifs de distribution de la micro-assurance³⁹² au Mexique, notre étude portant sur des produits proposés dans le cadre d'un partenariat assureur-IMF, c'est sur ce type de partenariat que nous centrerons notre regard ici. Ainsi, nous ne mentionnerons ces autres distributeurs que dans leur rapport potentiel de rivalité avec les IMF.

Au cœur de notre analyse du secteur de la microfinance comme interlocuteur de la micro-assurance dans le contexte mexicain, se trouve AMUCSS non pas comme exemple d'un secteur multiforme qui ne saurait être représenté une seule institution, mais comme organisme traversé par des idéologies particulières, des influences hétérogènes, des exigences d'origines diverses, confronté à la concurrence tant sur le champ national qu'international et qui se fait le canal d'une offre singulière de micro-assurance. En ce sens, nous considérons qu'AMUCSS est l'illustration des mouvements auxquels sont confrontés des IMF qui doivent s'insérer dans un cadre national légal et commercial mais aussi dans le cadre international de l'APD tout en maintenant et adaptant une identité propre. Nous ferons mention, ponctuellement d'organismes de

³⁹² Voir p. 190.

microfinance autres qu'AMUCSS dans l'objectif de mettre en perspective notre propos centré principalement sur cet acteur.

Nous revenons ici tout d'abord sur l'histoire institutionnelle de l'ONG qui nous fournit quelques clés de compréhension de son l'engagement au développement de produits de micro-assurance complexes.

L'Association Mexicaine d'Unions de Crédit du Secteur Social (AMUCSS) naît en 1992, au moment où la banque de développement mexicaine Banrural³⁹³ trépasse. Initiative d'un groupe d'anthropologues constatant les limites de l'exode rural comme voie de sortie de la pauvreté, elle se donne l'objectif de créer la possibilité de l'accès des petits producteurs aux sources de financement nécessaires à leur activité productive dans un contexte où l'idéaltype du producteur agricole reconnu et soutenu par les pouvoirs publics est l'agro-entrepreneur propriétaire d'une grande exploitation. AMUCSS rassemble et institutionnalise donc les efforts de plusieurs initiatives locales d'Unions de Crédit, déjà existantes, mises en place par des organisations paysannes dans divers Etats du pays pour garantir l'accès aux services financiers nécessaires à leurs membres en fournissant à ces institutions financières rurales, l'assistance technique dont elles requièrent tout en promouvant des mécanismes communautaires de participation. En 1995, le Mexique connaît une crise économique importante qui est à l'origine de la fermeture de plusieurs Unions de Crédit membres d'AMUCSS. Le constat de la grande dépendance de ces petites institutions financières locales aux banques rend ce modèle obsolète dans de nombreux contextes et oblige AMUCSS à repenser son activité initiale pour la transformer. Pour cela, elle utilise une stratégie à laquelle elle ne cessera d'avoir recours, celle de l'échange et l'apprentissage avec des expériences de microfinance étrangères. En 1998, AMUCSS organise un séminaire international de grande envergure sur la microfinance rurale et réunit au Mexique des représentants de politiques publiques du pays, des bailleurs de fonds internationaux publics et privés, des bureaux d'études internationaux spécialisés en microfinance, des organisations paires originaires d'autres pays. Cet événement n'est pas anodin du point de vue du positionnement d'AMUCSS dans le champ de la microfinance. Si l'ONG

³⁹³ Voir p. 272.

jouit déjà d'une existence stable à l'échelle internationale, elle n'a pas encore d'interlocuteur sûr chez les acteurs publics mexicains. La réunion des acteurs que nous venons de citer est stratégique pour AMUCSS qui se positionne doublement sur le champ de la microfinance: en convoquant des acteurs nationaux et internationaux, elle se fait reconnaître par les uns et les autres comme un acteur incontournable au Mexique. Elle consolide des relations déjà existantes et initie un dialogue avec des acteurs clés à l'échelle internationale – dialogue qui perdure aujourd'hui encore tout en asseyant, auprès des décideurs publics mexicains, sa légitimité et son expertise pour participer à l'élaboration des politiques publiques liées aux finances rurales dans son propre pays. Sa constante participation, au fil du temps, aux forums internationaux constitue un facteur décisif de son maintien comme acteur déterminant sur ce champ mais aussi dans sa capacité à anticiper ou suivre de très près les changements de vision et de discours. Ceux-ci constituent pour l'ONG un moment clé de sa stratégie de renouvellement lui permettant de rester innovante et compétitive dans un univers où, comme le rappelle Olivier de Sardan³⁹⁴, « l'interaction développementiste [est] fortement concurrentielle ». Malgré le fait que tout le personnel de l'ONG travaille à la mise en œuvre de ces pratiques d'échange et de valorisation publique de l'activité, le rôle de sa directrice est, sur ce point particulier. Véritable leader charismatique³⁹⁵ et militante consacrée à la cause que défend l'ONG, qu'elle a largement contribué à définir, elle a très tôt intégré l'idée qu'AMUCSS requerrait une notoriété publique pour obtenir les différents moyens nécessaires aux fins poursuivies. C'est elle qui a été à la tête de toutes les initiatives que nous venons de décrire.

A la suite de ce premier positionnement, AMUCSS crée un modèle propre d'institution de microfinance rurale par la figure du Microbanco. Celui-ci se définit comme une organisation locale autogérée située dans une microrégion pauvre qui fournit une gamme complète de services financiers aux familles rurales dans l'objectif de répondre à leurs nécessités financières et de permettre leur développement économique. AMUCSS, grâce à l'observation directe des agents de crédit des Microbancos, et aux

³⁹⁴ Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social*, KARTHALA Editions, 1995, p. 128.

³⁹⁵ Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 2002.

études socioéconomiques qu'elle dirige sur l'usage des produits financiers par les clients prend conscience du rôle de flexibilisation du budget en flux tendu des familles que joue le crédit. Elle relaie le discours selon lequel les services financiers doivent être offerts sur la base d'une gamme complète et de manière complémentaire aux usagers. L'épargne devient un produit phare de sa rhétorique mais aussi au sein des Microbanco. La micro-assurance et le service de transfert de fonds, dans les zones de migration, viennent rapidement alimenter le discours et compléter les services de ces institutions.

Ainsi, l'expérience d'AMUCSS en « innovation microfinancière » s'est toujours vue justifiée, depuis l'institution, par la motivation indépendante de répondre aux nécessités identifiées auprès de la population cible. S'il est indéniable que répondre aux besoins financiers de la population rurale pauvre constitue une intention profonde des cadres de l'ONG, qui ne font, en aucun cas, preuve de cynisme sur ce sujet, nous pensons que la mise en œuvre de la micro-assurance telle qu'elle se déroule à AMUCSS, relève avant tout de sa capacité à mobiliser une « structure d'opportunité politique ». Ce concept développé par Charles Tilly nous permet d'explorer l'idée que le produit micro-assurance et le cadre institutionnel et idéologique qui l'accompagne, présents dans le panorama de l'ONG, apparaissent, comme un élément conjoncturel à saisir pour renouveler son engagement dans un contexte en constante évolution et de compétition accrue.

A. La microfinance au Mexique: mouvement général de financiarisation

Alors que le taux de bancarisation au Mexique est historiquement faible (en 2011, alors que l'accès aux services financiers a largement été développé, seuls 44% des foyers disposent d'un compte en banque) si on le compare avec la dynamique latino-américaine, la microfinance fait une entrée tardive sur le territoire. Alors que dans les autres pays de la région, on observe le développement de services microfinanciers dès les années 1970, les premières propositions en ce sens émergent dans les années 1990 au Mexique. Ainsi, les acteurs dominants du marché que sont aujourd'hui FINCA et Compartamos apparaissent respectivement en 1989 et 1990. Pourtant, c'est réellement au début des années 1990 que l'on observe un boom du secteur qui se caractérise par une diversité importante des propositions développées, pour la plupart

en dehors du cadre réglementaire prévu à cet effet. La Loi d'Épargne et de Crédit Populaire (LACP) censée encadrer le secteur n'apparaît qu'en 2001. On assiste donc à des initiatives relevant de cadres institutionnels très hétéroclites. S'il semble a priori que l'on puisse diviser les expériences « altruistes » des initiatives « commerciales »³⁹⁶ avec d'un côté les ONG, associations civiles, coopératives et de l'autre, les sociétés financières populaires, organismes financiers de développement, banques commerciales et fonds financiers privés, on réalise rapidement qu'une telle dichotomie est impropre à caractériser le développement du secteur au Mexique.

Depuis les années 2000, en effet, à l'image de ce que l'on observe dans d'autres contextes nationaux, on assiste à un mouvement général poussant à l'intégration des organismes de microfinance au marché et à la démonstration de la rentabilité. Ceci implique entre autres l'accent mis sur la sécurité des actifs, pour laquelle l'assurance joue un rôle important, mais aussi la diffusion des idées d'un certain courant du secteur selon lesquelles il doit se consolider par le développement de banques commerciales et sociétés anonymes. Dans ce contexte, la transformation en société commerciale de l'ONG Compartamos en 2000 puis en banque en 2006, introduite en bourse l'année suivante, est présentée comme un exemple de succès par des organismes influents tels que le CGAP³⁹⁷ au niveau international et le premier réseau d'institutions de microfinance, ProDesarrollo³⁹⁸, au Mexique.

Ce que l'on observe au Mexique est l'illustration du phénomène, décrit par Bédécarrats, de tendance globale à l'adoption des règles du marché en général et du secteur de la finance en particulier : « le mouvement en faveur de la commercialisation échappe aux catégories explicites qui sont généralement utilisées pour baliser la microfinance, qu'il s'agisse des différenciations statutaires, spécialement entre structures à but lucratif et non lucratif, ou idéologiques, par exemple entre

³⁹⁶ Division proposée par: Carlos Alpizar, Claudio Gonzalez Vega, *El sector de las microfinanzas en México.*, México, USAID & The Ohio State University, Los mercados de las finanzas rurales y populares en México: una visión global rápida sobre su multiplicidad y alcance., 2006.

³⁹⁷ Littlefield, Rosenberg, « La Microfinance et les pauvres, la démarcation entre microfinancement et secteur financier formel s'estompe », *op. cit.*

³⁹⁸ Dont Compartamos est membre par ailleurs.

*institutionnalistes et welfaristes.*³⁹⁹» Comme nous le décrivons, ici, les motifs de ce phénomène sont composites et tiennent autant d'un contexte concurrentiel important, du cadre réglementaire que de la nécessité à répondre aux exigences des financeurs du secteur.

Ainsi, malgré l'ancrage social d'AMUCSS que nous avons décrit, nous verrons que l'organisation n'échappe pas à ce mouvement et que l'introduction de la micro-assurance à ses activités y participe. Nous nous intéresserons aux formes particulières de la financiarisation mise en œuvre par cet acteur.

1) L'exigence de rentabilité des sources de financement

Toutes les IMF, qu'elles soient à but lucratif ou non, requièrent de sources de financement : il peut s'agir de lignes de crédits octroyés par des fonds privés comme publics ou de subventions dans le cadre de politiques publiques nationales ou de l'APD. Ces différents organismes tendent à homogénéiser les critères de sélection de leurs clients ou bénéficiaires en valorisant, avant toute chose, leur santé financière au travers d'indicateurs de rentabilité et neutralisation du risque. Ce phénomène, largement encouragé par les entreprises de *rating*, faisant aujourd'hui autorité, qui ont transposé les indicateurs permettant de qualifier les institutions financières traditionnelles pour le secteur de la microfinance. Les fonds d'investissement privés focalisés sur le secteur microfinancier, pour des motivations altruistes ou mercantiles, doivent assurer leur pérennité et favorisent donc les résultats de ces *ratings* dans leur choix de financement. Quant aux organismes de l'APD, les exigences de résultats et les orientations d'une aide destinée à accompagner les acteurs à intégrer l'économie de marché les incitent également à établir un niveau de qualification obtenue des *ratés* comme prérequis à l'obtention de fonds. Malgré un mouvement, notamment mené par certains acteurs de la microfinance tels qu'AMUCSS, en faveur de l'intégration d'indicateurs de performances sociales qui gagne quelques batailles⁴⁰⁰, la prédominance des indicateurs financiers reste déterminante. L'accès au fonds,

³⁹⁹ Bédécarrats, « La microfinance entre utilité sociale et performances financières. Le rôle des normes dans la gouvernance d'un secteur mondialisé », *op. cit.*, p. 178.

⁴⁰⁰ Ainsi, le Mix Market, principale base d'information sur les IMF de couverture mondiale, intègre des critères sociaux dans la construction de sa qualification depuis 2010.

condition de la survie pour les IMF, oblige ces dernières à abandonner certaines pratiques d'orientation sociale, en faveur de leurs performances financières.

2) Condition de survie dans un marché très compétitif

Au début des années 2000, les services microfinanciers en zones rurales étaient extrêmement rares. Aujourd'hui, non seulement ils sont présents, entre autres grâce à la popularisation de la pratique des services ambulants par les IMF sociales mais aussi commerciales pour accéder aux populations plus reculées mais en plus, il existe une forte concurrence entre les différents prestataires de services. Ainsi, dans l'objectif de gagner du marché, les pratiques de vente agressives, largement éprouvées particulièrement par les enseignes de vente de matériel électroménager à crédit dans les villes, se massifient chez les organismes de microfinance dans les zones urbaines comme rurales. On observe, par exemple, des octrois de montants de crédit sans correspondance avec les capacités de paiement des individus qu'une évaluation même superficielle permet de détecter. Si l'on se réfère au revenu moyen mensuel d'un foyer rural d'environ 500 dollars⁴⁰¹, un prêt de 1000 dollars sur 4 mois, montant facilement octroyé (lors d'un troisième prêt ou de renouvellements réguliers) par les IMF aux orientations très commerciales dans les zones rurales, apparaît totalement démesuré. Il contraint, en effet, le foyer à consacrer plus de la moitié de son revenu à son remboursement. Ceci va de pair avec l'usage de taux d'intérêts élevés que les clients identifient rarement dans la mesure où les IMF prêtent sur des périodes très courtes et sollicitent des remboursements hebdomadaires. Ainsi, le taux d'intérêt appliqué par Compartamos est de plus de 100% annuel et la durée de ses prêts, d'une moyenne de 4 mois. A ces pratiques nettement défavorables aux clients, s'ajoutent d'autres mesures clairement destinées à minimiser les risques pour l'institution comme la préférence pour les prêts groupaux couplée d'une utilisation d'un personnel différent pour la vente et le recouvrement des crédits. Dans un contexte où les usagers se tournent vers les IMF offrant les montants de crédits les plus importants, dans les plus faibles délais sans demande de garantie contraignante, les institutions à la recherche d'une croissance rapide s'engouffrent dans la brèche.

⁴⁰¹ Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2010

En plus de ce contexte de concurrence accru qui leur fait perdre des clients, les organismes qui placent au cœur de leurs objectifs l'impact positif du crédit pour l'individu ainsi que la sécurité de l'économie de son foyer, tel que l'a toujours défendu AMUCSS, font face à des coûts de fonctionnement élevés (études approfondies et à plusieurs voix de la capacité de crédit, services ambulants individualisés, préférence pour des prêts de petit montant, usage d'infrastructure routière et de télécommunication lente et déficiente, rotation forte d'un personnel, qui une fois qualifié cherche à s'employer dans les centres urbains proposant des meilleurs salaires, chronique) tout en maintenant le plus bas possible les taux d'intérêt⁴⁰². Une telle pratique rend laborieuse la perspective même du point d'équilibre. Pourtant acculées à la recherche de rentabilité, les IMF sont contraintes d'opérer des choix orientés principalement vers la croissance économique. Dans le cas des Microbanco, la population cible s'est peu à peu déplacée vers des groupes de populations péri-urbains et urbains. Bien qu'ils continuent de s'adresser à des populations de zones rurales très retirées, ils doivent compenser le coût que représente cette activité par l'octroi de services à une population moins pauvre et plus concentrée.

B. L'assurance : d'un outil facilitant la financiarisation à la tentation de bénéfices majeurs

Dans ce contexte, la micro-assurance, lorsqu'elle permet de protéger le portefeuille de crédit des institutions participe de cette financiarisation à laquelle est poussé le secteur de microfinance. C'est bien dans cette perspective que l'adopte l'ONG AMUCSS motivée par d'autres ressources, tangibles mais aussi symboliques que ce produit peut lui apporter.

1) L'assurance sur les crédits: un confort pour les IMF

AMUCSS, malgré le profil résolument « welfariste » que nous avons décrit, est l'un des pionniers à encourager l'introduction de la micro-assurance vie au portefeuille de produits des institutions. Elle promeut pourtant un schéma qui garantit aux IMF le recouvrement du crédit en cas de décès de l'emprunteur tout en octroyant une indemnisation à son bénéficiaire en lançant dès 2005, une micro-assurance vie

⁴⁰² Dans le cas des *Microbanco*, celui-ci est d'environ 35% annuel.

optionnelle. Le produit prévoit ainsi qu'une personne fasse l'acquisition d'une prime d'assurance annuelle dès deux dollars par an, assurant à sa famille en cas de décès, les moyens de couvrir au moins une partie des obsèques grâce à l'obtention de 365 dollars. Les dirigeants de l'ONG, attentifs à leur mission sociale, prévoient de cette manière de créer une « culture de l'assurance » chez les clients et protéger leurs bénéficiaires s'ils venaient à décéder.

Dans les faits, la plupart des IMF distribuant la micro-assurance d'AMUCSS, érigent leurs propres règles. Soucieuses du risque financier du décès potentiel de leurs emprunteurs, elles rendent cette micro-assurance obligatoire. En effet, comme on l'observe chez dans les banques traditionnelles, le personnel des IMF, pour lequel le crédit est le cœur névralgique de leur activité, perçoit rapidement la nécessité de se munir d'assurances protégeant leur institution contre le risque de décès des emprunteurs. En effet, de nombreuses IMF souscrivent des assurances-vie sur les microcrédits comme produit individuel généralement obligatoire ou comme produit collectif assurant tout le portefeuille de crédits. Plus que de protéger les clients, il s'agit de garantir la sécurité financière des institutions. Le personnel de direction des IMF, ayant dû assumer plusieurs fois des démarches compliquées et souvent infructueuses de recouvrement des crédits⁴⁰³ auprès des familles, les obligeant finalement à faire absorber les pertes à leur institution, perçoivent l'assurance obligatoire comme un moyen efficace, à prix raisonnable, pour externaliser un risque important.

En 2010, face à la menace (mise à exécution par certaines) de voir les IMF se tourner vers d'autres distributeurs d'assurance, AMUCSS lance finalement une assurance collective de crédit permettant de protéger automatiquement le portefeuille de crédit des institutions. Celle-ci permet aux IMF d'assurer automatiquement chaque nouveau crédit du risque de décès de l'emprunteur puisqu'elle prévoit la protection intégrale du portefeuille des institutions tout en leur économisant la lourde tâche de la vente de micro-assurance, une à une.

⁴⁰³ Ces démarches impliquent souvent une saisie des biens, pratique paradoxale si le client visé, pauvre, par définition n'en a pas. Dans les faits, les IMF abandonnent la démarche avant de saisir le cheval, outil de travail déterminant du petit paysan, ou sa maison.

L'observation du reste des acteurs de la microfinance dans le pays confirme clairement cette préférence pour des assurances systématiques sur les microcrédits. La couverture additionnelle pour le bénéficiaire intervient dans un second ordre de priorité. Le produit d'Alsol, qui nous l'avons vu précédemment, a inauguré la relation entre l'assureur Zurich et le secteur de la microfinance, a toujours prévu ce double bénéfice. Néanmoins, après plusieurs années d'opération, sa modalité individuelle a été remplacée par une modalité collective. Ainsi, les emprunteuses sont automatiquement assurées et la valeur de la prime est ponctionnée mensuellement par l'institution à titre de frais du crédit. Pour les institutions d'orientation foncièrement commerciale telles que Compartamos, une assurance est systématiquement accolée au crédit. Si leurs clients souhaitent par ailleurs une couverture en cas de décès pour leur famille, l'achat d'assurances-vie à des prix accessibles est généralement disponible depuis la fin des années 2000.

2) *La tentation de la micro-assurance : à la recherche de nouvelles ressources tangibles et symboliques*

La particularité d'AMUCSS, dans le contexte mexicain, réside dans son obstination précoce à ne pas se contenter des produits standards et largement diffusés que sont les micro-assurances vie basiques et les micro-assurances sur les crédits. Cette attitude s'explique, en grande partie, grâce à sa proximité ancienne avec les acteurs de l'APD et sa capacité, notamment par l'action de sa directrice, à anticiper et réintégrer les discours dominants sur ce champ en les intégrant à ses activités. Si l'institution est si rodée à cette pratique, c'est qu'elle est constitutive de sa survie financière et de son positionnement international comme l'ONG mexicaine innovante de référence en matière de microfinance. Ainsi, AMUCSS capte très tôt le nouvel intérêt suscité par la micro-assurance. C'est grâce à un « répertoire d'action collective⁴⁰⁴ » (autrement dit une série de moyens d'actions propres à l'organisation, appris en son sein par ses membres et mis en œuvre lors d'interventions individuelles ou collectives pour parvenir à ses fins) sophistiqué et éprouvé qu'elle réussit à établir une cohérence édifiante entre le discours en vogue sur la micro-assurance et ses objectifs

⁴⁰⁴ Charles Tilly, « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 1984, pp. 89–108.

d'organisme de microfinance luttant contre la vulnérabilité des clients grâce au développement d'une offre complète de produits de micro-assurance. En effet, dans une dynamique dirigée par la directrice mais à laquelle travaillent tous les employés, l'ONG se présente comme un acteur incontournable des évolutions en cours du secteur au moyen de pratiques devenues routinières et dont la mise en œuvre est partie intégrante de l'activité de l'ensemble du personnel : présentation dans les conférences internationales clés, invitations des experts à observer les cas d'étude mexicains sur le terrain, développement d'un réseau intégrant les institutions et les individus les plus en vue sur les sujets en vogue, mise en valeur « scientifique » des résultats obtenus.

En 2008, lorsque les subventions du Microinsurance Innovation Facility de l'OIT sont offertes à des projets déployant l'accès de produits d'assurance de qualité aux foyers les plus pauvres de la planète, AMUCSS, bien qu'elle ne dispose que d'une expérience réduite et courte en micro-assurance, est, pour les raisons que nous venons d'évoquer, extrêmement bien positionnée pour répondre au premier appel d'offre. Fort de sa réflexion sur la vulnérabilité qu'elle auto-certifie au moyen du déploiement d'une étude interne de grande envergure sur le sujet (l'Enquête sur la Vulnérabilité des Foyers Ruraux - EVHR) et des échanges qu'elle a établis avec d'autres organisations à travers le monde, plus expérimentées en micro-assurance, elle établit une proposition qui lui permet de faire partie des 18 organismes reconnus comme les plus innovants à l'échelle internationale sur la micro-assurance par le bailleur de fonds le mieux positionné sur le sujet⁴⁰⁵. Comme le décrit Atlani-Duault⁴⁰⁶, dans le contexte de mise en place de la lutte antisida par des méthodologies inspirées de la bonne gouvernance dans les ex-pays soviétiques, la nouvelle politique de développement apparaît comme une niche dont les acteurs les mieux dotés savent se saisir les premiers. Grâce à l'obtention de la subvention, suivant la stratégie de recomposition interne qu'elle a entreprise, de constitution d'entreprises sociales autonomes fonctionnant comme des prestataires de services, dont elle garde le contrôle par un système de représentation

⁴⁰⁵ En 2008, aucun autre bailleur de fonds ne se focalise de manière exclusive sur la micro-assurance et ne fait de cet outil, son sujet d'expertise.

⁴⁰⁶ Atlani-Duault, *Au bonheur des autres, op. cit.*

majoritaire, AMUCSS met en place, le Réseau Solidaire de Micro-assurances Rurales (RedSol).

a) L'affirmation de la différence : le parti pris d'une gamme diversifiée de micro-assurances volontaires

La RedSol, en charge de l'activité d'assurance de l'ONG, a pour objectif de développer une gamme complète de micro-assurances de qualité en mettant en lien les assureurs et les populations rurales à bas revenu. Celle-ci est le moyen de réaffirmer le souci de l'ONG de faire correspondre les nécessités financières des clients et son offre de produits. Réintégrant le discours diffusé par l'APD sur la micro-assurance, l'ONG promeut l'idée de micro-assurances optionnelles qui présenteraient une valeur sociale forte, puisque les personnes font volontairement la démarche de l'acquérir pour se protéger d'un risque. Entre les produits individuels qu'elle compte lancer sur le marché à court terme, on trouve les micro-assurances pour les familles transnationales et les micro-assurances santé.

b) Dans le cas des micro-assurances migrant : la dernière chance pour capter le public des populations transnationales ?

L'engagement d'AMUCSS dans le développement de produits financiers destinés aux migrants et leur famille précède l'idée de l'assurance pour ce public. En réalité celle-ci marque une ultime tentative d'approcher ce public face à des échecs répétés. En effet, au début des années 2000 et avec l'intensification récente de la dynamique migratoire dans ses zones d'influence, AMUCSS, par l'intermédiaire des Microbancos, prend le parti d'intégrer les remises aux activités financières traditionnelles. Elle rejoint ainsi l'hypothèse alors très partagée⁴⁰⁷ selon laquelle les IMF, dans les zones d'émigration, peuvent être un acteur clé d'un processus d'investissement des remises dans des projets productifs. En effet, à l'image d'autres IMF dans des contextes de migration, les Microbancos se confrontent à l'afflux d'une masse monétaire importante qui les pousse à reconsidérer leur activité. Constatant l'importance des remises dans de

⁴⁰⁷ Annabelle Sulmont, « Les clés de l'arène Remesas et Développement au Mexique. A partir du cas de la montée en puissance de l'institution de Microfinance rurale AMUCSS au sein de celle-ci. », Mémoire de recherche appliquée, Université de Provence Aix-Marseille 1, 2008.

nombreuses communautés et grâce à l'obtention de fonds de la part de bailleurs⁴⁰⁸ encourageant les projets portant sur « migration et développement », AMUCSS met en place, en 2003, un service de transfert de remises (Envíos Confianza) qu'elle offre aux IMF rurales du pays et qu'elle met en place dans les Microbancos. Outre le fait qu'il soit d'un prix abordable et accessible à des communautés isolées, un des buts latents de ce service est de pouvoir générer de l'épargne à partir des remises, afin de constituer les réserves suffisantes à l'octroi de crédits pour le développement de projets productifs. Or, à la suite de la bancarisation des remises, l'augmentation supposée des crédits productifs, n'a pas lieu dans les Microbancos. Si on observe les usages des remises pour les foyers transnationaux, on réalise qu'ils sont aux antipodes des idées théoriques construites autour de « l'argent des migrations » qui considèrent les remises comme une source nouvelle de capital des foyers. Face aux échecs des tentatives d'associer les clients des IMF à des initiatives d'investissement productif encouragées par l'opportunité que représenterait le microcrédit, plusieurs acteurs du secteur de la microfinance, dont AMUCSS, s'engagent dans la mise en place de nouveaux services, les micro-assurances, censées répondre davantage aux nécessités de ce public cible.

En effet, entre-temps, le débat sur la vulnérabilité des clients de la microfinance a largement été diffusé. AMUCSS y participe activement en convoquant, en 2007, une rencontre internationale sur la vulnérabilité rurale et la micro-assurance et en lançant, dans la foulée, le travail de recherche conséquent sur la vulnérabilité des foyers que nous avons déjà évoquée. Les résultats de l'EVHR, concernant les familles transnationales, n'excluent pas ce groupe de la tendance générale, c'est-à-dire l'exposition permanente à des menaces diverses empêchant la prise de risque et donc la difficulté de l'engagement dans des initiatives de projets productifs. On observe ainsi une forte dépendance aux remises : 80% des ressources des familles réceptrices, ne touchant pas de revenu d'un travail local, proviennent de revenus obtenus en migration; cette proportion s'élève à 40% dans pour les familles réceptrices touchant

⁴⁰⁸ Nous pouvons citer, entre autres le BID, la Fondation Interaméricaine, la Fondation Tinker, la Fondation Ford, la SEDESOL.

localement un salaire. Le taux de crédit des foyers recevant des remises est quasiment identique, et même légèrement plus bas, que des foyers non récepteurs puisqu'il s'élève respectivement à 11 et 12%.

Ainsi, en décidant de développer des solutions d'assurance pour les migrants, AMUCSS permet de donner une seconde chance aux tentatives jusque là échouées de montrer l'intérêt de la microfinance pour les foyers transnationaux dans le cadre désormais plus prometteur de la micro-assurance.

c) Les micro-assurances santé : une inconnue qui permet à AMUCSS de réaffirmer son identité

Dans le projet qu'elle soumet à la Microassurance Innovation Facility, AMUCSS fait apparaître la micro-assurance santé comme produit prioritaire à établir. Ce défi apparaît particulièrement compliqué pour l'ONG. En effet, non seulement il n'existe pas d'antécédent en la matière sur le territoire national mais en plus, à la différence des questions de migration sur lesquelles elle a développé une certaine expertise, AMUCSS méconnaît profondément tant les problèmes de santé et les dynamiques d'attention à la santé des populations que l'offre de soin et son fonctionnement dans les zones rurales. Dans un contexte où la santé est une des préoccupations majeure de la Microassurance Innovation Facility, AMUCSS fait valoir l'expérience de terrain des IMF qui sont les premiers témoins de l'appauvrissement des individus à cause des problèmes de santé. Elle met également en valeur le résultat de l'EVHR selon lequel 42% des foyers ayant fait face à un choc au cours des trois dernières années ont dû affronter un problème de santé.

Historiquement positionnée comme contre-pouvoir de politiques publiques qu'elle critique fortement, l'incursion sur le champ de la santé permet à l'ONG de réitérer cette critique. Afin de mettre en place une micro-assurance santé, elle lance une étude de marché⁴⁰⁹. Celle-ci conclut à l'importance du programme public *Seguro Popular*, incontournable et à la nécessité donc de formuler une offre qui serait complémentaire

⁴⁰⁹ Annabelle Sulmont, *Estudio de Mercado: soluciones de microseguros de salud para poblaciones rurales de bajos ingresos - Informe parcial*, Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, 2010 ; Annabelle Sulmont, *Estudio de Mercado: soluciones de microseguros de salud para poblaciones rurales de bajos ingresos - Informe final*, Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, 2011.

à celui-ci. Au cours des réunions sur le sujet avec les cadres d'AMUCSS, ceux-ci ont manifesté pourtant plusieurs fois leur rejet de ce programme. La volonté de soumettre une offre alternative au moyen de la micro-assurance et non une offre complémentaire à celui-ci, a été exprimée à plusieurs reprises et sous différentes formes. La défiance à l'égard des programmes publics est une composante identitaire forte d'AMUCSS. Par la manifestation quasiment méthodologique d'une posture critique, l'organisation qui se perçoit comme un contre-pouvoir nécessaire, réaffirme sa légitimité et assure, de cette manière, les conditions de sa conservation.

d) Les coûts de ces initiatives

L'apparente précocité d'AMUCSS dans un contexte national où les autres acteurs privilégient des modèles d'assurances obligatoires dans le cadre du crédit pose question. Comment parvient-elle à assurer la mise en œuvre de produits plus sophistiqués sans se confronter aux difficultés qui retiennent les autres acteurs de la microfinance de complexifier leur offre ?

Si on observe l'opération du seul produit volontaire réellement distribué à l'heure actuelle par AMUCSS, on comprend que celui-ci est loin de faire l'objet d'une acceptation totale et consensuelle par le personnel des IMF qui le perçoit davantage comme un facteur de déstabilisation. En effet, pour les IMF suivant la ligne d'offre de micro-assurances volontaires d'AMUCSS, telles que les Microbancos, les conséquences de la vente de ce nouveau produit, en terme d'« évolution des professionnalités⁴¹⁰ », sont fortes. Tant au niveau du personnel de terrain des IMF qu'à l'échelle de leurs cadres, ces mutations remettent en cause le métier jusqu'alors exercé. Les institutions, en mettant en place une offre de micro-assurance, n'engagent généralement pas de personnel exclusivement focalisé sur cette activité et chargent les agents de crédit et les caissiers des succursales, déjà confrontés à un contexte professionnel instable, de sa distribution. Nous l'avons décrit, dans les zones rurales mexicaines, la compétition entre les différents prestataires de crédit est rude. Ces dix dernières années, l'arrivée massive des banques et autres services microfinanciers aux objectifs exclusivement

⁴¹⁰ A Abbott, *The System of Professions: An Essay on the Division of Labor*, University of Chicago Press, 1988.

commerciaux, de plus en plus attirés par le marché du bas de la pyramide, rend plus difficile le placement de crédits pour les organisations d'orientation sociale. Elles s'affrontent, nous l'avons expliqué, à des organismes⁴¹¹ qui pénètrent le marché de manière agressive appliquant des méthodologies peu favorables pour les clients permettant de minimiser leurs propres risques. Les employés des IMF associées à AMUCSS font face à un contexte de plus en plus difficile dans lequel ils doivent pourtant répondre à la double visée d'atteindre les objectifs de placement de crédits, que leurs supérieurs leur assignent chaque mois, et de prévenir les risques de surendettement des clients en maintenant des pratiques respectueuses de la réalité des communautés rurales (visites à domicile, usage de la langue locale entre autres). Cette tâche délicate rend le travail d'individus formés sommairement comme agents de crédit, souvent très jeunes et sortis tout juste du lycée, très complexe.

Dans ce cadre, offrir, de manière personnalisée, des micro-assurances apparaît comme une charge de travail supplémentaire difficile et en conflit avec l'objectif principal perçu comme étant le microcrédit. L'obtention de commissions individuelles, par les employés des IMF, grâce au crédit, inexistantes pour la micro-assurance dont les marges sont trop faibles pour les envisager, renforce d'ailleurs l'idée que la reconnaissance du travail bien fait se mesure sur la base de l'octroi du maximum de crédits. Le personnel identifie clairement la micro-assurance comme une tâche à part : contrairement à ce qui se passe pour le crédit, il est rare que le client demande spontanément une assurance ; le convaincre est une tâche rude, un autre métier. Dans la mesure où l'assurance ne peut être une activité viable si elle n'est pas vendue à un certain volume de clients, les assureurs comme les bailleurs de fonds identifient la lutte contre la réticence des clients à acheter une micro-assurance comme une priorité⁴¹². En confiant cette responsabilité aux agents de crédit des IMF qui reçoivent à ce titre de brèves formations, sous prétexte qu'ils connaissent bien la population cible, les concepteurs des micro-assurances ne prennent pas la mesure de la frustration et l'insécurité à laquelle ils les confrontent. En effet, la vente d'assurances

⁴¹¹ Tels que *Compartamos Banco*, plus grande banque de microfinance d'Amérique Latine.

⁴¹² Churchill, Matul, *Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II, op. cit.*

requiert une maîtrise conceptuelle claire et des capacités didactiques rarement innées pour faire des emprunteurs des assurés. Ce processus non formalisé de restructuration des compétences requises, processus décrit par Demazière et Gadea⁴¹³, mène ainsi à la création de professionnels de l'assurance sans que les individus directement concernés, ici le personnel des IMF, n'aient désiré ni décidé cette évolution de leur métier. Ainsi, au défi du placement des crédits, s'ajoute celui de la vente d'assurance que les agents intègrent contre leur volonté.

En outre, pour persuader les clients, il est nécessaire que le personnel des IMF lui-même soit convaincu par ce nouveau produit. Le discrédit général de l'assurance, perçue habituellement comme un produit mensonger, du fait des pratiques abusives de nombreux acteurs du secteur de l'assurance⁴¹⁴, inopportun et toujours en faveur de l'assureur, ne touche pas uniquement les clients finaux des IMF mais tous les individus en général. La confiance des employés des IMF dans les produits d'assurance est ainsi faible. Dans les entretiens réalisés avec les agents de crédit d'IMF rurales au Mexique, ceux-ci expliquent que même si leur organisation les distribuait déjà, il leur a fallu un temps certain pour se convaincre du fait qu'ils offraient réellement les bénéfices qu'ils promettaient. Certains attendent de pouvoir vérifier de leurs propres yeux le paiement des sinistres pour proposer le produit. L'identification de ce phénomène est décisive pour comprendre l'importante résistance interne à sa vente. Ainsi, un agent de crédit d'un Microbanco d'un village de l'Etat de Puebla confie : *« quand j'ai vu que l'assureur, vraiment, payait le sinistre et que la famille recevait un chèque, alors je me suis dit : l'assurance existe vraiment telle qu'elle est présentée sur le papier. La femme du client qui est mort a reçu beaucoup d'argent. Avec, elle a pu payer tout l'enterrement. Depuis j'ai acquis la micro-assurance. »*

⁴¹³ Entre autres: Didier Demazière, Charles Gadéa, « Sociologie des groupes professionnels: Introduction », *Recherches*, juill. 2009, pp. 13-24.

⁴¹⁴ Vente "forcée" par téléphone, intégration systématique d'une assurance non sollicitée à un compte en banque. Manque de transparence volontaire sur les couvertures d'un produit d'assurance.

C. Les IMF: moteurs ou instruments de la propagation de l'assurance vers le bas de la pyramide ?

1) Les marches de manœuvre d'un acteur indispensable

Ainsi, les organismes de microfinance rodés aux pratiques de l'aide comme c'est le cas d'AMUCSS, sont des intermédiaires clés des bailleurs, leur permettant d'accéder aux assureurs. Cela donne à ces premiers acteurs une certaine marche de manœuvre quant aux choix établis au sujet des produits et de l'opération de la micro-assurance.

Au départ, c'est bien AMUCSS qui, avec un marché en main, choisit ses partenaires de travail. Comme nous l'avons déjà expliqué précédemment, avant de désigner un assureur, AMUCSS avait choisi de travailler avec l'intermédiaire Grupo SEP. La directrice de l'ONG explique : « son directeur semblait sensible et compréhensif des besoins des populations rurales pauvres en termes de protection⁴¹⁵ ». Petit à petit, dans le cadre de cette collaboration, AMUCSS prend en charge l'ensemble du processus administratif des micro-assurances et acquiert à ce titre un apprentissage solide de celui-ci. Le savoir-faire de la directrice de RedSol qui avait travaillé antérieurement dans la banque commerciale, permet à l'ONG de faire preuve d'une rapide compréhension du sujet. Cette personne prend par exemple l'initiative de mettre en place un système d'information pour l'administration de la micro-assurance permettant à l'ONG d'avoir une maîtrise solide de sa part du travail. Quand la directrice d'AMUCSS présente l'expérience de son organisation au cours de la VIème Conférence Internationale sur la Micro-assurance à Carthagène en Colombie, elle obtient des retours décisifs de la part des autres participants qui lui font prendre conscience de l'obsolescence de Grupo SEP. C'est ainsi que l'institution commence à remettre en cause ce partenariat et foment l'idée de s'allier directement à Zurich, pouvant jouir ainsi d'une meilleure commission et d'une plus grande marge de manœuvre dans l'opération de la micro-assurance. Ainsi, AMUCSS se tourne directement vers l'assureur en emmenant avec elle tout le marché qu'elle avait initialement mis dans les mains de Grupo Sep. Avant de confirmer son choix pour l'assureur initial, ses représentants émettent un appel d'offre pour convier d'autres

⁴¹⁵ Entretien réalisé en septembre 2011.

compagnies à formuler des propositions de partenariat. Néanmoins, ils préfèrent maintenir l'alliance avec Zurich car, de leurs points de vue, du nombre réduit de compagnies ayant répondu, aucune n'a démontré une vision aussi ouverte que Zurich. La directrice d'AMUCSS explique que les représentants auxquels ils ont eu affaire, le personnel de vente, ont toujours manifesté beaucoup de gentillesse et fait des propositions attractives. Pourtant, chaque fois que l'ONG a cherché à approfondir des opportunités, elle s'est confrontée au personnel technique qui a fait preuve d'une grande rigidité au sujet des prix et des procédures administratives : « ils n'ont pas fait preuve de la flexibilité nécessaire. Ils ont toujours présenté leur offre en fonction des restrictions qui étaient les leurs sans jamais prendre en compte celles du public auquel ils prétendaient s'adresser. Ils se sont bornés à offrir des « petits » produits d'assurance traditionnels ». En initiant une relation directe avec Zurich, l'ONG définit les règles du dialogue et conditionne son maintien au fait que les représentants de la compagnie soient enclins à discuter des caractéristiques des produits, normalement faisant partie de leurs prérogatives, avec ceux de l'ONG. A l'heure actuelle, tant la directrice d'AMUCSS que celle de RedSol ⁴¹⁶ se félicitent de leur relation avec l'assureur. Elles considèrent que c'est l'unique assureur chez qui elles disent avoir « senti une compréhension et une vraie ouverture » pour adapter ses produits traditionnels aux clients des IMF rurales. Elles valorisent son ouverture à la négociation, sa capacité d'adaptation, la qualité de ses services, sa bonne volonté à faire face aux sinistres même face aux cas litigieux et l'importance relative qu'il porte aux faibles marges de profits et au défi d'obtention de résultats à court terme.

2) Des risques de cannibalisation

Malgré ce pouvoir initial des IMF, on peut poser la question de son maintien. L'introduction de l'activité d'assurance chez les acteurs de la microfinance remet en cause des fonctions déterminantes de ceux-ci qui, sur le sujet de l'assurance, passent au second plan. Sans jamais se convertir en assureurs, les professionnels de la microfinance deviennent des experts en la matière, intégrant au moins de manière basique, la complexe mais incontournable discipline actuariaire. Pourtant, pour

⁴¹⁶ Entretiens informels réitérés au cours de l'année 2012 et 2013.

développer les micro-assurances qu'ils jugent nécessaires pour le bien-être de leur population cible, ils ne peuvent s'affranchir des assureurs auprès desquels ils sont obligés d'externaliser la prise en charge du risque de l'assurance. Les compagnies d'assurance, dont la culture institutionnelle centrée sur la recherche du profit est l'incarnation de ce que ces acteurs fustigent, deviennent des partenaires clés. On observe en ce sens un changement de comportement des dirigeants des institutions de microfinance, au pouvoir pourtant important, dans une phase de professionnalisation accrue de leur engagement initial⁴¹⁷. Ils sollicitent ainsi, de manière proactive, une collaboration avec les assureurs pour leur céder finalement la place centrale dont ils bénéficiaient comme gestionnaires des microcrédits, tout en leur offrant sur un plateau leur clientèle, étant relégués eux-mêmes à un simple rôle d'intermédiaires.

Tout d'abord, les institutions sont intermédiaires, au sens propre du terme, dans la distribution des produits. Dans le cas d'AMUCSS, l'organisation se charge d'établir les processus de formation du personnel, marketing, suivi administratif des polices, gestion des sinistres afin que les produits de la compagnie d'assurance puissent être vendus aux clients des IMF. En ce qui concerne la conception des produits, AMUCSS, à l'image de la majorité des intermédiaires microfinanciers de micro-assurance, est sollicitée uniquement à titre consultatif. Finalement, les dirigeants des organismes de microfinance, négociant directement avec les représentants des compagnies d'assurance, se doivent d'être les interprètes des nécessités de la population cible. Ils agissent comme passeurs d'un savoir déterminant pour les assureurs qui, même s'ils cherchent à comprendre la pauvreté rurale, ont des schémas très caricaturaux de celle-ci. A ce titre, le département de Recherche et Développement de l'ONG a réalisé plusieurs études sur la population cible et ses besoins en terme d'assurance directement destinées au personnel de Zurich. Là où autrefois cette expertise venait en appui aux activités financières développées par les organismes de microfinance, elle devient, avec la micro-assurance, le cœur de leur métier. Dans la perspective d'une relation prolongée, il existe la possibilité que le savoir sur la population cible transmis

⁴¹⁷ Raquel Rego, « Une typologie de l'engagement des dirigeants associatifs », *SociologieS*, sept. 2010.

par IMF se transforme en un ticket d'entrée directe vers cette population et que les assureurs préfèrent substituer ces IMF par des canaux alternatifs permettant une distribution plus massive des produits.

IV. Les producteurs de savoirs sur la micro-assurance : une extension de l'action des bailleurs.

La communauté d'interprétation de la micro-assurance s'est stabilisée comme telle particulièrement grâce à la mise en place d'une production de savoir au sein de cadres institutionnels et de formats de transmission établis spécifiquement à cet effet. Ces dispositifs ont permis la diffusion à grande échelle d'une connaissance sur la micro-assurance qui a contribué à asseoir une auto-délimitation de cette communauté d'interprétation. Si nous parlons d'auto-délimitation, c'est parce que les bailleurs de fond qui ont largement contribué à sa formation jouent, dans la même dynamique, un rôle moteur dans l'encadrement de la production et des producteurs de connaissances.

Dans le second volume de *Protecting the poor*⁴¹⁸, les auteurs passent en revue tous les acteurs de la chaîne de la micro-assurance. Il est intéressant de noter qu'à l'endroit des producteurs de savoirs, ils identifient des « *capacity builders* ». Cette expression synthétise à elle seule le rôle de ces acteurs au sein de la communauté d'interprétation de la micro-assurance : légitimés et appuyés par les bailleurs (il est difficile de considérer *Protecting the poor* autrement que comme le discours des organismes le publiant : l'OIT et la fondation Munich Re – particulièrement lorsque son coordinateur Craig Churchill est le directeur de la Microassurance Innovation Facility), ils produisent non seulement un savoir qu'on assimile à une expertise pour l'action mais en plus, grâce à cette position d'expert, on qualifie positivement et a priori cette expertise puisqu'elle permet de construire des capacités. En se penchant sur le rôle des producteurs de savoirs vis-à-vis de la micro-assurance, on est ainsi face à un processus grâce auquel la communauté d'interprétation se consolide par la

⁴¹⁸ Churchill, Matul, *Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II, op. cit.*, p. 28.

mobilisation d'alliés, liant leur destin à celle-ci et permettant ainsi son enracinement dans la durée⁴¹⁹.

A. Mise en œuvre de dispositifs de recherche en micro-assurance : vers une interprétation stabilisée fixant un destin commun

1) Les centres de recherche légitimes déterminés par les bailleurs

La micro-assurance présente l'originalité d'être outillée dès son émergence comme objet commun d'un dispositif sophistiqué de producteurs de savoirs. La mise en place de cette infrastructure est encadrée par les bailleurs de fonds qui établissent des institutions de recherche ad hoc et qui apportent leur aval à certaines autres qui acceptent de collaborer dans cette direction.

Le Knowledge Centre créé au sein de la Microassurance Innovation Facility, est certainement le dispositif le plus édifiant de la première catégorie. Intrinsèquement hybride, il est totalement intégré au fonctionnement du bailleur de fonds et revendique, par ailleurs, une production de savoirs objective, dont le but principal est le développement d'un apprentissage permettant d'orienter des initiatives abouties de micro-assurance à travers le monde. Dans la mesure où la Microassurance Innovation Facility a été créée dans le but de générer de la connaissance, elle est le symbole de l'impossible séparation des bailleurs et des producteurs de savoirs. Sa position de choix lui permet de mobiliser un grand nombre de consultants externes qui émettent des diagnostics grâce à des formats établis par le Knowledge Centre. Dans un mouvement en circuit fermé, ces consultants sont reconnus de fait comme experts par la Facility et contribuent à la production de savoirs pour celle-ci qui se fait gage de cette expertise. Dans la mesure où la micro-assurance est un produit relativement récent, rares sont ceux qui, au moins à ces débuts, peuvent prétendre à une connaissance approfondie du sujet. La communauté d'interprétation permet de désigner et reconnaître les experts dont elle a besoin pour exister et s'imposer.

Le Microassurance Centre, qui se revendique comme un centre d'expertise sur la micro-assurance, n'a jamais exercé d'activité de bailleur proprement dite. Il est malgré tout l'archétype de la fusion chercheurs-bailleurs dans la mesure où au cœur de la

⁴¹⁹ Mosse, *Cultivating development*, op. cit.

création de la Microassurance Innovation Facility, en dialogue avec le CGAP, il a été le premier à équiper la communauté d'interprétation en savoir sur la micro-assurance. A ce titre, le rôle de son président, Michael Mc Cord est déterminant car, pionnier sur le sujet, il s'est imposé immédiatement comme le premier expert du produit. Sa proximité avec la Facility a perduré au travers du temps. Les connaissances qu'il produit sont le fruit de travaux de consultants embauchés ponctuellement par l'un comme par l'autre. La Facility donne un accès inconditionnel au Microassurance Centre aux projets de terrain qu'elle finance pour produire cette connaissance.

Le Microassurance Network, issu du groupe de travail sur la micro-assurance du CGAP est davantage une plateforme permettant le développement de réseaux sur les différentes questions que soulève la micro-assurance qu'un producteur de savoirs – ce qu'il peut être d'ailleurs ponctuellement. Néanmoins, il reste un organisme déterminant de la diffusion d'une interprétation stabilisée sur la micro-assurance puisqu'il se fait le relais des productions des autres centres. Dans la mesure où le directeur du Microassurance Centre et le directeur de la Microassurance Innovation Facility occupent respectivement les fonctions de trésorier et président de son conseil d'administration, les productions de ces deux organismes sont, par la force des choses, activement relayées par le Microassurance Network.

Quant aux centres de recherche sur la micro-assurance, reconnus comme tels a posteriori par les bailleurs, il s'agit surtout d'organismes spécialistes d'une aire géographique, qui a ce titre, agissent comme relais régionaux des organismes positionnés globalement. C'est ainsi le cas de la Microassurance Academy, ONG focalisée sur l'Inde à ses origines et qui aujourd'hui, offre ses compétences d'assistance technique à tous les contextes tout en conservant, dans les faits, une expertise principalement centrée sur l'Asie et l'Afrique. La Microassurance Academy intègre, parmi ses partenaires, le Microassurance Network et la Microassurance Innovation Facility. On peut également mentionner le Centre pour l'Inclusion Financière et la Régulation (CENFRI) basé en Afrique du Sud qui concentre une grande partie de ces travaux sur la micro-assurance et dont la Microassurance Innovation Facility est l'un des trois partenaires.

2) Des formats de recherche prédéfinis

Au constat de la nécessité de production de savoirs sur la micro-assurance, a rapidement succédé une réflexion sur le type de format et de canal permettant la meilleure diffusion de ce savoir. Cette réflexion a été menée, par le Knowledge Centre, au cours des Conférences Internationales sur la Micro-assurance et dans ses interactions avec les représentants des organisations bénéficiaires des subventions de la Microassurance Innovation Facility. S'interroger sur le format implique au préalable de définir une audience et un objectif du savoir à transmettre. En ce qui concerne le public, une audience variée est ciblée : assureurs, réassureurs, IMF et autres canaux de distribution, organismes de réglementation, bailleurs, universitaires. Sans qu'il s'agisse d'une stratégie consciemment formulée, la stabilisation du discours sur la micro-assurance implique que celui-ci soit massivement diffusé auprès de tous les acteurs potentiellement intéressés par le produit. Au vu des objectifs, nous y reviendrons plus en détail, il s'agit principalement de fournir les éléments de connaissance nécessaires au développement du produit. Ainsi, la variété des formats de connaissance, de plus en plus sophistiqués avec le temps, se construit sur un modèle identique de 1) diagnostics de situation ; 2) identification des contraintes, atouts, forces et faiblesses ; 3) recommandations pour l'action.

Dans la mesure où une grande partie du public cible est justement engagée dans la mise en œuvre de produits de micro-assurance, il est nécessaire de lui transmettre des connaissances accessibles autrement dit au moyen de formats courts, attractifs et permettant une compréhension immédiate. Les dispositifs mis à disposition du public par la Facility remplissent rigoureusement ces critères. Les vidéos et les *webinars* permettraient un apprentissage interactif en phase avec des professionnels de terrain peu coutumiers de la lecture. Disponibles en ligne, les agendas d'apprentissage, les entrées par « leçons », les pages thématiques et les *emerging insight*, renvoyant à différents liens que l'utilisateur choisit de suivre, sont autant d'outils pour un apprentissage rapide et sur mesure selon les nécessités des individus.

Le Microassurance Centre use de dispositifs similaires en partageant avec le public des outils pratiques tels qu'un glossaire, des documents courts renvoyant à de nombreux liens ainsi que des sources multimédias.

A la marge, les centres de recherche mettent à la disposition du public des documents de recherche plus consistants et indiquent des références de publications. Certes, moins simplificateurs, ils restent néanmoins construits en vue d'aider à orienter l'action.

3) La recherche universitaire : encadrée ou marginalisée

Face à ce que nous venons de décrire, on s'interroge naturellement sur la place de la recherche universitaire, généralement formulée en dehors de décisions immédiates concernant le terrain d'étude et dont les questions ne concernent pas forcément ces décisions. Les chercheurs du milieu académique ne sont pas exclus par le dispositif de production de savoirs établi autour de la micro-assurance. Ils font néanmoins l'objet d'une sélection au travers de différents filtres.

Ainsi, on reconnaît l'existence chaque fois plus importante des travaux universitaires portant sur la micro-assurance au sein de revues scientifiques ou sous forme de thèses et publications d'ouvrage⁴²⁰. Certains de ces travaux sont mentionnés dans les bases de références précédemment décrites. Néanmoins, la perspective d'intégrer les résultats de ces travaux pour alimenter la communauté d'interprétation de la micro-assurance n'est pas envisagée. On estime en effet que les fins de la recherche académique ne sont pas suffisamment pratiques et que les chercheurs ne savent pas identifier les besoins de recherche des praticiens⁴²¹.

Un espace, délimité certes, est laissé à l'expression de la recherche académique au sein de la communauté d'interprétation de la micro-assurance, dans le cadre des Conférences Internationales annuelles. En effet, celles-ci s'organisent autour de différentes tables thématiques et ont toujours laissé un espace à un « academic track ». Bien séparés du reste des présentations, les chercheurs tenus à s'exprimer dans ce cadre sont ceux dont les questions de recherche sont les plus proches des questions concernant l'opération de la micro-assurance (demande, impact par exemple). Par ailleurs, les représentants des centres de recherche intégrés à la

⁴²⁰ Churchill, Matul, *Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II, op. cit.*, p. 28.

⁴²¹ Propos recueillis lors d'entretiens avec les directeurs du Microinsurance Center et du Microinsurance Innovation Facility en mars et mai 2013.

communauté d'interprétation de la micro-assurance acceptent de participer aux événements organisés dans le cadre académique, rares par ailleurs, sur la micro-assurance. Ainsi, sur le programme⁴²² de la conférence sur la micro-assurance de l'Université de Twente aux Pays-Bas, interviennent successivement ces représentants de centres de recherche spécifiquement dédiés à la micro-assurance et des universitaires n'ayant jamais été sollicités par les premiers.

Dans le cas où ils décident de faire appel à des chercheurs positionnés davantage sur le champ académique que sur celui de la micro-assurance, les centres de recherche déterminent des règles leur garantissant de ne pas se confronter aux « dérives de la recherche ». Ainsi, alors que dans le passé la Microassurance Innovation Facility délivrait des *Research grants*, elle les a finalement écartés de son portefeuille d'activités car elle ne pouvait avoir suffisamment de contrôle sur les travaux réalisés dans ce cadre. Le manque d'applicabilité immédiate et de qualité des résultats obtenu par ce dispositif⁴²³ l'a en effet découragée. Elle poursuit désormais une nouvelle stratégie en passant des commandes précises aux chercheurs au moyen de recherches–action ponctuelles dont elle établit les cadres.

Les pratiques décrites nous indiquent que les bénéfices que pourraient apporter des travaux académiques au moyen de recherches longues telles que l'usage de méthodologies qualitatives jugées trop coûteuses⁴²⁴ pour les centres de recherche de la micro-assurance, ou l'accès à des démarches d'explication évitant les biais et simplifications inévitables dans les formats courts, ne sont pas considérés comme utiles par la communauté d'interprétation de la micro-assurance. L'hypothèse que ces travaux puissent venir déstabiliser les représentations construites autour du produit est à prendre en compte dans l'explication de la mise à l'écart quasi systématique des chercheurs académiques.

⁴²² <http://www.utwente.nl/mb/cstm/news/2012ResearchConferenceMicroinsurance.doc/>

⁴²³ Entretien réalisé avec un agent de la Microassurance Innovation Facility en mai 2013.

⁴²⁴ Roth, McCord, Liber, *The landscape of microinsurance in the world's 100 poorest countries*, op. cit., p. 7.

B. Des questions de recherche exclusivement orientées vers l'opération des produits

1) En support à l'établissement du marché

Comme nous l'avons dit, au cœur de la recherche telle qu'elle est développée dans le contexte étudié, se trouve l'objectif de massifier le marché de la micro-assurance.

Ainsi, un pan considérable de la recherche concerne les modalités techniques de la mise en œuvre du produit : sa structure de coût, sa distribution, son intégration à un cadre réglementaire. Un autre pan concerne le destinataire final du produit et regroupe ce que l'on appelle « les études sur la demande ». Ces études, plus qu'informer sur les pratiques et les besoins de la population cible, naturalisent l'idée qu'il existe une demande de micro-assurance chez cette population et réaffirme, de cette manière, la légitimité de la communauté d'interprétation stabilisée autour du produit. Les études concernant la demande traitent également des résultats de la micro-assurance auprès de ses clients. Il s'agit d'un autre point essentiel de la recherche puisque les bailleurs ne peuvent soutenir le produit dans le temps si l'on ne peut prouver ses bons résultats. Ainsi, un intérêt particulier est porté aux études d'impact et ceci d'autant plus parce que le produit est nouveau et que les interrogations quant à son utilité et efficacité demeurent même si elles ne sont que rarement exprimées frontalement. Les études d'impact sur la micro-assurance réalisées et en court reflètent une volonté d'obtenir des éléments objectifs et quantifiables pour qualifier positivement ou négativement les conséquences des résultats de la mise en œuvre de produits de micro-assurance. Si le produit est récent les études d'impact de celui-ci en sont à leur genèse et n'intègrent pas de réflexion critique de l'usage d'un spectre unique de l'impact basé sur l'expérimentation aléatoire et la mise en œuvre automatisée de régressions statistiques⁴²⁵. Dans le second volume de *Protecting the Poor*, l'état des lieux des études d'impact existantes est mené et révèle tant une faible quantité qu'une concentration thématique et

⁴²⁵ Cette réflexion est notamment l'objet de: François Doligez, Florent Bédécarrats, Emmanuelle Bouquet, « Évaluer et mesurer l'impact de la microfinance: sortir de la «double impasse» », *Revue Tiers Monde* (1), 2013, pp. 161–178.

géographique⁴²⁶. Ainsi des 21 études portant sur 120 expériences estimées sérieuses, car utilisant l'expérimentation aléatoire ou des régressions statistiques évitant les biais méthodologiques courants, toutes se concentrent sur l'Asie et l'Afrique et seules 3 ne portent pas sur la micro-assurance santé. Cette sélection d'études n'apporte pas de résultat probant sur l'impact puisque les seules conclusions générales qu'elles permettent de formuler sont encore des postulats. Dans le cadre des produits de santé, il semblerait qu'ils permettraient une diminution des dépenses individuelles de santé et un usage croissant des infrastructures de soin. On ne peut déterminer la magnitude de ces phénomènes ni renseigner d'autres aspects comme les effets psychologiques ou à l'échelle communautaire de la micro-assurance. Les auteurs du même chapitre de *Protecting the Poor* saluent le fait que l'« Impact Working Group of the Micro-Insurance Network » soit en train de suivre 20 nouvelles études dont 16 se basent sur des expérimentations via la formation aléatoire de groupes d'étude. Ces dispositifs extrêmement coûteux et requérant d'un temps long ne sont, malgré l'humilité de leurs résultats, pas remis en cause.

Parallèlement, se développent un autre type d'étude permettant de fournir des éléments sur les résultats des micro-assurances tout en évitant la sécheresse des études d'impact : les études sur la valeur pour le client. Dans le même ouvrage de référence, dans un chapitre présentant les résultats de l'outil PACE (« product, access, cost and experience »), les auteurs annoncent ainsi : « ce chapitre contribue au débat en se focalisant sur l'amélioration de la valeur pour le client plus qu'en le prouvant⁴²⁷ ». Etabli par la Microinsurance Facility, il est mis à la disposition des chercheurs qui souhaitent ou qui reçoivent la commande lors de consultations de s'approprier ce sujet de la « valeur pour le client ». Construit sur les méthodes classiques d'audit, il évaluerait les 4 critères de produit, accès, coût et expérience de manière plus détaillée que les indicateurs de performance et les études longitudinales

⁴²⁶ Ralf Radermacher, Heidi Mc Gowan, Stephan Dercon, « What is the impact of microinsurance », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2011, pp. 59-82.

⁴²⁷ Traduction propre de: Michal Matul, Clemence Tatin-Jaleran, Eamon Kelly, « Improving client value from microinsurance: Insights from india, kenya, and the Philippines », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2011, p. 300.

complètes sur les clients. Ainsi, le chapitre que nous venons de citer présente les résultats de la mise en œuvre de PACE dans 15 expériences situées en Inde, dans les Philippines et au Kenya. Celle-ci permet des conclusions plus exhaustives et plus librement étayées que les études d'impact disponibles. On interprète ainsi les résultats de cette étude en soulignant les limites des modes de gestion informels des risques et la corrélation entre la valeur pour le client et la maturité sur le marché d'un produit. Au delà de la validité discutable de ce type d'outil, on peut souligner leur effet performatif. Grâce au terme « valeur » connoté positivement, cet outil, libéré du carcan rigide des études d'impact, généralement utilisé dans des dispositifs de recherche adressés aux microassureurs, se défait difficilement de la volonté des institutions les mettant en œuvre d'inciter au développement de la micro-assurance. Ainsi, en 2011, le Microassurance Centre crée le projet MILK focalisé sur cette question de la valeur pour le client en intégrant recherche et pratique du produit.

2) Un traitement édulcoré des résultats négatifs

« Nous ne cherchons pas à ce que nos projets fonctionnent. Les échecs sont une grande source d'apprentissage pour le secteur ». Jasmin Suministrado, Knowledge officer, Microassurance Innovation Facility.

Si théoriquement la Microassurance Innovation Facility joue un rôle de laboratoire de la micro-assurance qui permettrait de déterminer si le produit est viable sur le marché et utile à sa population cible, les formulations des réponses à ces questions par la recherche nous font comprendre qu'une partialité forte est à l'œuvre. En effet, si des critiques sont émises, c'est toujours sur des modalités de fonctionnement du produit mais jamais par une remise en cause complète de celui-ci. En ce sens, les agendas d'apprentissage de la Facility sont construits de manière très didactique et leur contenu est subtil. On y retrouve un format fixe décrivant l'identification d'une erreur ou d'un choix peu judicieux puis la solution permettant de résoudre le problème provoqué par cette erreur ou ce choix. A titre d'exemple, nous pouvons citer l'agenda d'apprentissage concernant AMUCSS. Il y est expliqué que, dans un premier temps, les agents des IMF ne recevaient pas d'incitations pour la vente des micro-assurances alors qu'ils recevaient des commissions pour le placement de crédits. On dit alors que leur motivation pour vendre le premier produit était faible. Finalement, on explique

que la mise en place d'une politique de distribution de cadeaux aux meilleurs vendeurs a permis d'augmenter les ventes de 30%. La question du volume de vente initial et final, passé sous silence, est pourtant déterminante si l'on souhaite qualifier la viabilité du produit. Or, les agendas d'apprentissage ne fournissent pas d'information exhaustive sur les taux d'adhésion et les volumes de renouvellement, au cœur de la préoccupation des institutions se posant la question de la mise sur le marché de produits volontaires.

Malgré la recherche affirmée de résultats impartiaux sur la micro-assurance, on ne peut ignorer les différents intérêts à l'œuvre poussant les producteurs de savoir sur la micro-assurance à mesurer leurs propos. Ainsi, comme l'explique Mosse, l'échec du projet n'est pas menacé tant qu'une communauté continue à porter une interprétation stabilisée de celui-ci. Dans notre contexte d'étude, celle-ci consiste à diffuser l'idée qu'une recherche au sujet de l'intérêt et la viabilité de la micro-assurance est à l'œuvre et qu'elle fournit des résultats encourageants.

3) Des questions écartées par le dispositif de production de savoirs de la communauté d'interprétation

Ce que nous venons de décrire nous permet de comprendre pourquoi certains sujets sont écartés par les producteurs de savoirs sur la micro-assurance. Ainsi, la micro-assurance comme dispositif adéquat face au problème de la vulnérabilité, la légitimité du financement privé de risques sociaux par les individus, l'incapacité chronique d'une faible prime d'assurance dans un dispositif exclusivement privé à offrir une couverture de qualité sont des questions qui ne sont pas abordées puisque l'objectif de ces producteurs de savoirs associés à la communauté d'interprétation du produit est justement de le diffuser. Par ailleurs, traiter clairement de la question de l'adhésion et du drop out pour les produits volontaires apparaît peu réalisable puisque diffuser les résultats des produits sur le marché romprait avec le respect attendu de la confidentialité de leurs distributeurs soumis aux règles de la concurrence. Les lois du marché rendent structurellement impossible l'échange transparent d'information à ce sujet.

C. Une communauté resserrée de producteurs de savoirs sur la micro-assurance

Malgré le fait que dans le second volume de *Protecting the Poor*, les chercheurs sur la micro-assurance sont décrits comme étant exclusivement des économistes et des

actuaire⁴²⁸, une diversité de disciplines est convoquée, même au sein de ce livre, pour développer le savoir sur la micro-assurance. Néanmoins, on constate un intérêt majeur pour les apports potentiels de disciplines particulières : outre l'économie, invitée légitime dès qu'il s'agit de traiter de produits financiers, la discipline actuarielle et le droit sont régulièrement valorisés au sein des dispositifs de recherche établis dans les cadres décrits précédemment. Cela en dit long sur une communauté qui associe le développement de la micro-assurance à la capacité à surmonter les difficultés avant tout techniques qu'elle pose. Parallèlement, de nombreuses études portant sur la compréhension des usagers⁴²⁹, sur la difficulté à établir des partenariats inter-institutionnels⁴³⁰, sur l'adaptabilité nécessaire de pratiques professionnelles sont mises en œuvre⁴³¹. Elles sont cependant davantage le fait d'économistes, actuaires et juristes ayant centré leurs recherches sur le champ des produits microfinanciers que d'anthropologues ou de sociologues certainement moins à même de donner une orientation prescriptive en terme d'insertion sur le marché des produits.

1) Les actuaires : experts naturels de la micro-assurance

Ainsi, les actuaires font partie des premiers convoqués à produire du savoir au sujet de la micro-assurance.

On fait ainsi appel aux représentants d'un certain courant de cette profession qui, à la fin des années 1990, se mobilisent autour de la micro-assurance⁴³² et se donnent pour tâche d'étendre le savoir du métier, fourni en ce qui concerne le public de l'assurance, au public méconnu de la micro-assurance. Ainsi, les innovations actuarielles permettant de définir le coût des risques pour des populations pour lesquelles on manquait de données à ce sujet ou celles permettant d'améliorer les assurances paramétriques sont très valorisées. Dans la perspective du développement du marché, on estime que la recherche actuarielle permet de lever des barrières clés.

⁴²⁸ Churchill, Matul, *Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II, op. cit.*, p. 28.

⁴²⁹ Aparna Dalal, Jonathan Morduch, *The psychology of microinsurance: Small changes can make a surprising difference*, Microinsurance Paper, Microinsurance Innovation Facility, ILO, 2010.

⁴³⁰ Kelly Randek, *Managing microinsurance partnerships*, Microinsurance Paper, Microinsurance Innovation Facility, ILO, s. d.

⁴³¹ Angove, Herrndorf, Mathews, « Teaching elephants to dance: the experience of commercial insurers in low-income markets », *op. cit.*

⁴³² Churchill, Matul, *Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II, op. cit.*, p. 28.

2) Mise en avant des experts juridiques

L'un des obstacles présentés comme déterminant au développement de la micro-assurance est l'absence de cadres réglementaires adéquats dans les pays concernés. Ainsi, des initiatives de recherche donnant une place déterminante aux juristes sont à l'œuvre. L'IAIS met en place, à ce titre, en 2009, avec l'aide d'autres bailleurs, l'« Access to Insurance Initiative » qui promeut une supervision efficace des marchés de l'assurance. Concrètement, en dehors de toute considération de particularisme local, celle-ci met à la disposition des législateurs et de l'industrie de l'assurance un guide de processus et standards pour développer un environnement favorable à la micro-assurance grâce à la stabilité financière et la protection des consommateurs.

3) Les mêmes individus au sein des différents cadres de recherche

Enfin, à la concentration de la recherche au sein de la communauté d'interprétation de la micro-assurance sur certaines disciplines, s'ajoute une concentration des chercheurs autour d'un cercle réduit d'individus qui réalisent les études pour les différents centres de recherches, animent les dispositifs d'apprentissage interactifs de la Microassurance Innovation Facility, présentent leurs résultats lors des conférences internationales annuelles sur la micro-assurance et rédigent les chapitres pour *Protecting the poor*. Les auteurs de son second volume déplorent le manque d'individus experts en micro-assurance⁴³³. Il apparaît pourtant que plus qu'un faible choix, c'est la tendance à privilégier un « entre soi », au moment d'enraciner une communauté d'interprétation qui explique ce cercle fermé d'individus à qui cette même communauté donne le titre d'experts. Cette appréhension circonscrite de la recherche entraîne une homogénéité des études tant dans les questions posées que dans les manières d'y répondre.

V. L'invitation déclinée des pouvoirs publics mexicains à intégrer la communauté d'interprétation de la micro-assurance

La littérature sur la micro-assurance place l'Etat comme une des parties prenantes de la micro-assurance. En effet, même dans le cas où l'Etat s'engagerait a minima ou en opposition au dispositif, il serait important de le considérer dans la mesure où il définit

⁴³³ *Ibid.*

et gère in fine le cadre d'insertion des produits mis en place. Pourtant, il est difficile de considérer l'Etat comme acteur générique puisque d'un pays à l'autre, son positionnement diffère fortement. Entre l'Etat qui se contente de déterminer le cadre légal d'action des assureurs et de développer une structure de surveillance du droit des consommateurs et celui qui se positionne clairement dans des partenariats publics-privé de mise en place de programmes d'assurance comme mise en œuvre de la protection sociale, on observe de fortes différences. C'est particulièrement sur le champ de la santé que l'on estime décisif de considérer l'Etat comme un partenaire déterminant de la micro-assurance.

Etant donné que l'Etat est à la fois ce cadre politique et légal, contexte d'insertion de la micro-assurance et acteur, partie prenante ou non par des initiatives publiques qui intègreraient la micro-assurance, nous décidons de traiter de l'Etat à nouveau dans ce chapitre. La présentation de l'action des pouvoirs publics mexicains sur le champ de la pauvreté, la santé et la migration, domaines directement concernés par notre étude dans le premier chapitre de cette recherche ainsi que celle du cadre réglementaire de la micro-assurance dans le deuxième, nous permet de nous focaliser ici sur l'interaction de l'Etat, par diverses instances publiques, avec les acteurs directement engagés dans l'offre de micro-assurance. Nous examinerons ainsi s'il occupe les places d'initiateur, partenaire ou interlocuteur et nous chercherons à comprendre comment, de cette manière, il participe de la traduction particulière de la micro-assurance dans le contexte mexicain.

A. Pour l'Etat mexicain, la sécurité sociale publique et la micro-assurance comme initiatives sans correspondance

1) Sécurité sociale et micro-assurance : un vaste choix de modèles pour l'interdépendance

Si la mise en œuvre de la protection sociale est souvent lacunaire voire inexistante dans plusieurs pays, notamment à cause de limitations financières diverses, le devoir de sécurité sociale (avec des contenus plus ou moins étendus) est généralement clairement édicté par la constitution des pays. C'est pour cette raison que la micro-assurance peut apparaître comme un outil complémentaire de la sécurité sociale à l'échelle nationale. C'est au moins l'argument mis en avant par de nombreux représentants de la communauté d'interprétation de la micro-assurance à l'échelle

internationale qui observent une tendance générale à l'engagement croissant des gouvernements en micro-assurance et délimitent plusieurs schémas au sein desquels la micro-assurance vient en soutien aux systèmes de sécurité sociale ou à la politique sociale des Etats. Les spécialistes reconnaissent d'ailleurs que la micro-assurance, particulièrement sur le champ de la santé, est plus efficace si elle fait partie d'une approche globale et vient appuyer de manière complémentaire l'action de la sécurité sociale ou de subventions publiques. Ainsi, on classe généralement le rapport de la micro-assurance à la sécurité sociale de la manière suivante⁴³⁴ :

- 1- Un substitut de la sécurité sociale : dans le cas où l'Etat n'a pas l'intention ou n'est pas en mesure de mettre en place un dispositif de sécurité sociale pour la population cible de la micro-assurance. Dans ce cas, le produit peut éventuellement combler certaines fonctions de cette sécurité sociale. C'est le rôle que jouent diverses mutuelles d'assurance santé dans les pays d'Afrique de l'Ouest et Afrique Centrale.
- 2- Une alternative à la sécurité sociale : dans le cas où des mécanismes de sécurité sociale publique existent, entre autres pour le secteur informel, mais qu'il ne répond pas à la demande. Il existe ainsi de dispositifs avantageux pour les populations des villes où se trouve l'infrastructure de soin mais inefficaces pour des populations rurales, ou bien de mécanismes requérant un paiement mensuel dont ne peuvent s'acquitter des individus aux revenus irréguliers, ou encore quand les cotisations demandées sont trop élevées. Ce type de configuration peut être observé en Inde et au Ghana par exemple.
- 3- Un produit lié à la sécurité sociale : c'est la situation où le système public est potentiellement attractif pour toute la population mais connaît des difficultés au moment où il cherche à intégrer le secteur informel. L'Etat collabore alors avec des prestataires de micro-assurance qui ont la charge exclusive des populations qu'il ne peut desservir directement. Ceux-ci s'occupent ainsi de la vente du produit auprès de nouveaux clients, de la collecte des contributions et

⁴³⁴ Yvonne Deblon, Markus Loewe, « The potential of microinsurance for social protection », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor: A microinsurance compendium. International Labour Organization, Geneva, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2010, p. 52.*

du paiement des bénéficiaires. Cette situation a été observée en Thaïlande lorsqu'un produit retraite volontaire a été étendu aux travailleurs informels. On peut également imaginer des schémas de sécurité sociale établis sur la base de produits préexistants de micro-assurance. L'entité publique joue le rôle de coordinateur réassureur, permettant l'homogénéité du produit sur le territoire et coordonnant les activités des micro-assureurs.

- 4- Un complément à la sécurité sociale : quand les schémas de sécurité sociale prévoient des couvertures incomplètes que peuvent prendre en charge les micro-assureurs.
- 5- Un supplément à la sécurité sociale : cette option se différencie de la précédente car elle comprend les cas où la micro-assurance et la sécurité sociale prennent en charge des couvertures complètement différentes.

Ainsi, selon certains schémas, sans prendre part à la distribution concrète du produit, les pouvoirs publics peuvent stimuler l'initiative privée en la poussant à formuler une offre de services pour les populations non desservies. Dans plusieurs pays, le mandat du superviseur de l'assurance intègre également un mandat de développement du marché – ce qu'il peut mettre en application au moyen de primes subventionnées, des programmes d'éducation du consommateur, un appui technique à l'offre ou la promotion publique de la micro-assurance⁴³⁵. On a par exemple vu l'ex-président Uribe, en Colombie, faire la promotion du produit à la télévision.

2) *Penser la complémentarité au Mexique : une antinomie avec la vision de l'Etat*

La condition à envisager un rapprochement entre les pouvoirs publics et l'initiative privée pour l'amélioration de l'accès à la sécurité sociale repose sur le postulat que l'Etat reconnaisse un déficit dans le service qu'il octroie. Or, au Mexique, on se confronte à un pouvoir public qui considère que les structures publiques permettent une couverture effective de l'accès à la sécurité sociale, dans son acceptation restrictive de couverture santé. S'il admet tout à fait que des améliorations doivent y être apportées, il ne les considère exclusivement que comme des exigences lui

⁴³⁵ Churchill, Matul, *Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II, op. cit.*, p. 26.

incombant. Comme nous l'avons évoqué dans le premier chapitre de ce travail, au Mexique, à l'image de nombreux pays en développement, le schéma de sécurité sociale public traditionnel, financé par des contributions régulières liées aux relations formelles de travail contractuel, exclut la moitié de la population. Ainsi, seuls les employés des entreprises payant ces contributions ainsi que les fonctionnaires y ont accès. L'introduction du *Seguro Popular*, à partir de 2006, vient bouleverser le panorama. Cette loi a la vocation de résoudre le problème de l'absence de couverture universelle publique de santé grâce à l'affiliation de tous les non ayant droit à la sécurité sociale traditionnelle. En ce sens, pour les pouvoirs publics, ajouter une micro-assurance à ce dispositif serait redondant. Et ceci, d'autant plus que le *Seguro Popular* prévoit déjà des alliances avec le secteur privé puisque des partenariats peuvent être établis pour que des unités de soin privées deviennent unités d'attention du programme. La mission doit se centrer sur l'extension de la couverture de soin prévu par ce programme et l'amélioration des services de soin fournis.

Or, dans son application, le *Seguro Popular*, présente de nombreuses lacunes. Afin de parer au risque de réduire la qualité des services des employés du secteur formel par une intégration du secteur informel, Le *Seguro Popular* n'est pas une extension de la sécurité sociale qui serait devenue universelle mais une structure parallèle intégrant des prestations différentes. La menace d'un système à plusieurs vitesses est réelle. Dans les faits, le coût élevé du *Seguro Popular*, financé par des impôts généraux, oblige à délimiter les risques qu'il prend en charge laissant ainsi son public sans protection face à certaines pathologies et interventions de soin. A ceci s'ajoute le fait que ce programme ne résout pas, où que trop partiellement et progressivement, le déficit d'infrastructure, d'équipement et de personnel de soin. Face à ces lacunes considérées comme structurelles⁴³⁶, et donc difficilement réversibles, les pouvoirs publics nient pourtant l'existence d'un vaste espace, délaissé par la protection sociale publique, à occuper.

⁴³⁶ Sulmont, *Estudio de Mercado: soluciones de microseguros de salud para poblaciones rurales de bajos ingresos - Informe parcial, op. cit.*

Dans leur recherche de solution de micro-assurance santé, plusieurs initiatives sociales⁴³⁷ ont cherché à entrer en discussion avec les pouvoirs publics en charge de la santé au niveau local, des états et au niveau fédéral mais aussi directement avec les unités publiques de soin afin d'établir des axes de partenariat. Ces tentatives de communication se sont soldées par un échec. D'un côté, il est certain qu'il existe une difficulté à avoir une compréhension fine et complète des politiques publiques de santé et du rôle de chacun des acteurs d'un secteur fragmenté, très hiérarchisé et bureaucratique. De l'autre, on observe un hermétisme des acteurs publics à certaines problématiques mises en avant par les premiers acteurs et à l'idée de sortir du chemin balisé par la mission incombée.

B. Un éventuel terrain de dialogue avec l'Etat au sujet de la micro-assurance : le développement de services microfinanciers

Si l'Etat mexicain n'est pas enclin à établir des partenariats de la sécurité sociale publique, au sens large, avec des initiatives de micro-assurance, il n'est pourtant pas réfractaire au concept de micro-assurance, particulièrement lorsqu'il ne s'agit pas de santé. La législation spécifique sur ce produit, comme réglementation d'un produit de marché, décrite dans le second chapitre en est la preuve.

1) L'Etat et les services financiers pour les exclus : le développement lent et ambigu d'une cadre favorable à la micro-assurance

Dans la mesure où la micro-assurance fait l'objet d'une intégration aux portefeuilles de services des entités de microfinance, il convient d'examiner l'histoire du positionnement des pouvoirs publics vis-à-vis de ce secteur et dans sa participation à l'habiliter à distribuer ce produit.

Si on fait l'historique de l'engagement de l'Etat en matière d'accès inclusif aux services financiers, autrement dit de l'accès des exclus traditionnels de la banque commerciale, on observe, au Mexique, le passage d'une prise en charge totale de l'activité microfinancière par les pouvoirs publics depuis l'unique spectre du crédit productif à la délégation de cette activité vers des organismes tiers dans une dynamique erratique

⁴³⁷ C'est notamment le cas d'AMUCSS mais aussi de l'IMF rurale Tosepan Tomin dans l'Etat de Puebla ainsi que celle de la Caja Solidaria de San Dionisio Ocoatepec à Oaxaca. Nous avons effectué plusieurs entretiens avec leurs représentants.

de profusion d'initiatives publiques, symbole de l'absence de vision cohérente et continue au sujet de l'accès des populations exclues aux services financiers⁴³⁸. En ce sens, le manque de correspondance entre l'appui public au développement de la microfinance et l'existence d'un cadre réglementaire spécifique à la micro-assurance dès le début des années 2000, est frappant.

Jusqu'à la fin des années 1980, l'idée de la promotion de l'accès aux services financiers par les populations exclues est restreinte au seul crédit agricole que l'Etat prend charge sans qu'il existe une vision stratégique unie de l'intervention et du développement d'acteurs privés absorbant cette activité. Ceci se matérialise, depuis les pouvoirs publics, par un effort de centralisation de toutes les activités vouées à la commercialisation des produits agricoles : approvisionnement, commercialisation, assurance, réglementation des prix pour les matières premières et les produits finaux. La banque publique de développement BANRURAL prend en charge toutes les opérations financières de premier étage par l'octroi de prêts directs subventionnés. Au deuxième étage, les Fidécimmis Institués en Relation à l'Agriculture (FIRA) se chargent de fournir directement des lignes de crédit à bas prix et d'inciter, à la marge et sans résultat, l'entrée de la banque commerciale dans cette activité. Le secteur non bancaire, alors très peu développé (en comparaison avec d'autres pays latino-américains notamment), est uniquement conformé d'Unions de Crédits agricoles qui ne bénéficient ni d'appuis publics, ni de l'accès aux financements avantageux de FIRA, soumis ainsi à la concurrence déloyale de BANRURAL tout en subissant la culture de non paiement engendrée par le laxisme de cette dernière quant au recouvrement des crédits. Comme le décrit Bouquet⁴³⁹, BANRURAL souffre en effet des tares observées chez les institutions de gouvernement : faible efficacité, activité dépendante des changements d'administration, corruption.

Dans les années 1990, BANRURAL, faisant face à des non-remboursements massifs, des problèmes de fonctionnement opérationnel importants, est l'objet de plusieurs

⁴³⁸ Emmanuelle Bouquet, « Construire un système financier pour le développement rural en Mexique. Nouveaux papiers pour l'Etat et la société civile », *Revue Trace, CEMCA*, 52, 2007, pp. 30-44.

⁴³⁹ *Ibid.*

tentatives de sauvetage. Toujours focalisée sur la question du crédit agricole, l'offre de services financiers dans le secteur rural suit alors les tendances publiques de recentrage de l'appui aux grands producteurs commerciaux laissant les petits agriculteurs sans opportunité de financement. L'accès à d'autres services financiers pour les exclus de la banque commerciale tant dans les zones rurales qu'urbaines n'est pas d'actualité. C'est dans ce contexte que surgit l'ancêtre d'*Oportunidades*, PRONASOL, comme transfert compensatoire à visée sociale⁴⁴⁰. Parallèlement à cela, on assiste à un désengagement public en faveur du marché sans que celui-ci soit pour autant préparé. La banque commerciale ne prend naturellement pas le relais de l'activité de prêts dysfonctionnelle et non rentable de BANRURAL. Ainsi, en 1999, on estime que 3% des foyers ruraux ont accès à une source formelle de crédit et 6% à l'épargne formelle⁴⁴¹.

Les années 2000 marquent un nouveau pas dans la structuration des services financiers pour les populations exclues. La loi d'Épargne et de Crédit Populaire (LACP), est adoptée en 2001 dans l'objectif d'homogénéiser le secteur. La finance rurale devient sous-section de la finance populaire puisque toutes les institutions financières captant l'épargne du public en général sans distinction sont régies par cette loi. Finalement, BANRURAL est liquidée et on crée, en 2003, Financiera Rural pour la remplacer. La tâche de cette nouvelle institution est double. Elle doit fournir, comme organisme de premier étage, des crédits agricoles mais aussi ruraux aux populations n'ayant pas accès au crédit formel. Elle doit également jouer le rôle d'organisme de deuxième étage en permettant le développement d'intermédiaires financiers ruraux et appuyant les organismes de producteurs distribuant uniquement des prêts. On observe ainsi, au début des années 2000, une volonté de rompre avec le paradigme antérieur puisqu'on commence à évoquer la nécessité de construire des systèmes financiers ruraux intégrant une gamme de services plus complète au delà du seul crédit. On se préoccupe également de la viabilité des intermédiaires financiers ruraux

⁴⁴⁰ Voir p. 99.

⁴⁴¹ Bouquet, « Construir un sistema financiero para el desarrollo rural en México. Nuevos papeles para el Estado y la sociedad civil », *op. cit.* citant un rapport de la Banque Mondiale de 2001.

et de l'impact tant économique que social des services sur la population. De nombreuses IMF rurales naissent dans ce contexte.

Néanmoins, plusieurs acteurs du secteur⁴⁴² estiment que la LACP ne se donne pas les moyens des fins annoncées puisqu'elle se focalise sur la question de la réglementation et ne prend que partiellement en compte la construction du secteur des finances populaires. On critique ainsi sa trop grande rigidité qui empêche la régularisation de nombreux organismes microfinanciers existants en dehors du secteur formel. En effet, Financiera Rural ne parvient pas à placer tout son portefeuille de crédit. Le contexte continue ainsi d'être peu propice à l'innovation en terme de modèles des institutions et d'offre de produits permettant d'atteindre une population aux besoins divers.

Finalement, la LACP est modifiée en 2010, reconnaissant la spécificité des intermédiaires ruraux et aménageant ainsi des espaces de développement adaptés pour ceux-ci. Elle manifeste de cette manière l'intérêt des législateurs pour le développement au-delà du seul aspect de la régularisation. Elle intègre dorénavant trois nouvelles figures, adaptées au contexte rural, pouvant offrir des services d'épargne à la population de faible revenu.

L'Etat maintient son appui au fonctionnement concret du secteur par les prêts de deuxième étage de FIRA, Financiera Rural mais aussi via BANSEFI (la Banque de l'Épargne Nationale et des Services Financiers, Société Nationale de Crédit), banque publique promouvant l'épargne chez les populations à bas revenu. Il est également prestataire d'assistance technique aux institutions financières – service fourni également par BANSEFI et le programme PATMIR (Programme d'Assistance Technique à la Microfinance Rurale) du ministère de l'Agriculture.

Si les mesures présentées précédemment semblent propices aux initiatives privées variées de microfinance, l'Etat continue pourtant de se positionner comme fournisseur de services de premier étage, de l'initiative de différents ministères subventionnant des programmes de prêt et de BANSEFI offrant notamment des facilités de dépôts incomparables. On observe ainsi une concurrence directe entre des services publics et

⁴⁴² Tels que la directrice d'AMUCSS qui développe une stratégie de lobbying politique forte pour faire évoluer les schémas existants.

des services privés pour l'octroi de services microfinanciers. Cette concurrence est évidemment biaisée par les taux d'intérêt subventionnés et un certain laxisme politique de recouvrement des crédits qui perdure. Entre le ministère des Finances en charge de BANSEFI et de Financiera Rural, le ministère de l'Economie avec les programmes PRONAFIM⁴⁴³ (microfinancements aux petits entrepreneurs) et FOMMUR⁴⁴⁴ (microfinancements destinés aux femmes des zones rurales), le ministère de l'Agriculture avec FONAES⁴⁴⁵ et la Banque Centrale avec FIRA, la multiplicité de programmes issus d'entités publiques différentes souffre d'une absence de coordination et d'un manque de cohérence. Par ailleurs, elle semble s'opposer à la volonté manifestée par ailleurs d'appuyer le développement d'une offre privée étendue et de qualité.

Enfin, il est intéressant de noter le dynamisme apparent des pouvoirs publics à promouvoir l'inclusion financière au sein de laquelle l'importance des mécanismes de gestion des risques de la population à bas revenu est clairement reconnue. Ainsi, au niveau national, une Stratégie Nationale d'Education Financière a été mise en place autour des concepts basiques de budget et risque. Dans ce contexte, le Ministère des Finances a installé un Comité d'Education Financière, composé d'autorités de supervision et de régulation du système financier, comme la CONDUSEF et les directeurs de la Banque de Développement. Dans le cadre de cette stratégie, la CONDUSEF a créé, en plus de son programme « Education Financière dans ton Entreprise », un programme d'éducation destiné à tous publics et principalement diffusé via internet au sein duquel les assurances occupent un rôle central. BANSEFI a mis en place, quant à lui, une initiative « finances pour tous » intégrant un module sur les assurances appuyé par l'AMIS et la CONDUSEF du nom de « protection financière pour votre famille : prévention des risques et assurances ».

⁴⁴³ Programme National de Financement au Petit Entrepreneur

⁴⁴⁴ Fonds de microfinancement pour les Femmes Rurales

⁴⁴⁵ Fonds National d'Entreprises Solidaires

2) Engagement de l'Etat sur le champ de la micro-assurance : un client humble et ponctuel

En ce qui concerne la micro-assurance proprement dit, l'unique participation de l'Etat, au-delà de l'opportunité pour le développement du marché laissé aux assureurs avec une réglementation assez restrictive du produit, se manifeste par l'achat de produits à ces mêmes assureurs dans le cadre de certains programmes publics visant la population pauvre. Ainsi, BANSEFI, en tant que banque de premier étage, offre des micro-assurances vie grâce à des contrats établis avec les compagnies Argos et Paralife. Ce sont des produits classiques que peuvent acquérir les clients ayant un compte d'épargne. PRONAFIM promeut la vente de micro-assurances vie aux bénéficiaires du programme grâce à une alliance avec le Broker Don Juan. Le programme FONAES établit dans ses règles d'opération qu'une des conditions de l'obtention de l'appui par les IMF soit que celles-ci offrent des micro-assurances à leurs clients. Ces initiatives restent très limitées en nombre mais aussi en couverture puisqu'elles se limitent à l'unique assurance-vie. Ainsi, FONAES, pourtant focalisé sur la micro-entreprise, n'envisage pas de couverture protégeant cette dernière.

Ces actions de l'Etat associant l'outil micro-assurance révèlent davantage un souci de protection du marché au travers de la stabilité financière des institutions microfinancières qu'un désir d'orienter le produit vers une démarche de protection de ses usagers. Mis à part l'instauration d'un produit volontaire par BANSEFI, organisme qui par ailleurs souffre d'une très faible adhésion, On n'observe pas de promotion particulière de la micro-assurance vie hors du cadre de l'assurance sur les microcrédits. On pourrait envisager par exemple des micro-assurances vie automatiquement associées à la réception de la subvention *Oportunidades*. Non inscrites à l'agenda politique, celles-ci apparaissent pourtant opportunes puisqu'elles associeraient aisément un public massif déjà identifié et canalisé de femmes vulnérables à une protection qui ne saurait être inutile à leur famille. En ce qui concerne les produits complexes, que les assureurs sont réticents à mettre en œuvre, l'Etat semble choisir de ne pas assumer un rôle de promoteur. Comme on le voit dans d'autres contextes, il pourrait par exemple soutenir le développement de phases pilotes ou expérimentatoires par divers mécanismes : subvention de primes, mise à disposition d'un public massif déjà canalisé par des dispositifs publics, prise en charge du

développement de l'infrastructure nécessaire. Ainsi des micro-assurances dommages, protégeant les locaux ou les stocks, couplées aux micro-assurances sur les crédits, des micro-entrepreneurs bénéficiaires du programme FONAES sont tout à fait envisageables. Encore une fois, on n'observe pas ce type d'initiative

VI. Les usagers pressentis au Mexique : un public pour la micro-assurance ?

A. Des individus traduits⁴⁴⁶

Notre propos n'est pas ici de faire une monographie des pauvres dans notre pays d'étude, travail très bien fait par ailleurs par de nombreux chercheurs du Mexique et d'ailleurs⁴⁴⁷, mais de comprendre comment le public cible de la micro-assurance est intégré au réseau qui fait exister le produit et le rend légitime en tant que dispositif d'intervention de l'APD, mais aussi comme instrument approprié par les acteurs locaux et particulièrement dans l'offre établie par le partenariat Zurich-AMUCSS.

En effet, comme nous l'avons décrit, la micro-assurance, à l'image de nombreux dispositifs d'intervention dans la lutte contre la pauvreté, n'est pas une revendication de ses usagers potentiels mais est portée, au contraire, par une série d'autres acteurs. Dans leur collaboration pour la mise en œuvre du produit, les bailleurs de fonds, les chercheurs ainsi que le secteur de la microfinance et celui de l'assurance sont les traducteurs et les relais d'une traduction permettant le consensus sur l'idée que les populations pauvres ont besoin de la micro-assurance. C'est précisément dans sa position d'acteur traduit, usager de fait du produit, que nous cherchons à appréhender ce groupe d'individus dans le contexte mexicain. Après avoir observé la façon dont il est caractérisé par les acteurs ayant le contrôle du discours à leur sujet sur le champ de la micro-assurance dans le cadre international comme national, nous chercherons à comprendre comment ce groupe, en réalité hétérogène se positionne par rapport à cette image traduite de ce qu'il est et ce dont il a besoin, mais aussi par rapport au produit micro-assurance lui-même. Nous montreront également que les individus le composant ne se reconnaissent pas comme pairs.

⁴⁴⁶ Amblard et al., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, op. cit., p. 226.

⁴⁴⁷ Voir entre autres: Félix Vélez, Emma Campos, *La Pobreza en México: Causas y Políticas para Combatirla*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1994 ; Fernando Cortés, *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, Siglo XXI, janv. 2000.

1) Par les bailleurs-chercheurs : une définition performative d'individus fonctionnels au sein d'une économie de marché

A l'échelle internationale, nous l'avons vu, ce sont bien les bailleurs de fonds, aidés d'une infrastructure de recherche qu'ils ont largement contribué à construire et rendre légitime, qui diffusent les représentations du public de la micro-assurance et qui font autorité au sein de sa communauté d'interprétation.

a) Réinterprétation des besoins dans le spectre du besoin de protection : forger des individus autonomes

Dans la perspective d'assurer l'usage et l'acquisition de la micro-assurance par son public cible, solution consensuelle à la controverse « pauvreté, vulnérabilité et exposition aux risques », les traducteurs de ce consensus partagent l'idée selon laquelle il est nécessaire de comprendre ce public à partir du postulat du besoin de protection. Pour cela, on fait appel à deux types de ressources. La première est le réinvestissement de la littérature existante sur les pratiques informelles de protection des populations pauvres permettant de conclure simplement au fait que « les pauvres sont particulièrement exposés aux risques puisqu'ils ne disposent pas de stratégies efficaces de gestion des risques ». A ce titre, le best seller de Collins & all, *Poortfolios of the Poor : How the World's poor Live on \$2 a Day*, démontrant le lien entre faille dans la gestion des risques, vulnérabilité et enfermement au sein de « trappes de pauvreté⁴⁴⁸ », est largement réapproprié par les traducteurs de la micro-assurance⁴⁴⁹. En assimilant les représentations sur les pauvres et celles des clients ou clients potentiels de la micro-assurance, il est aisé de réintégrer toute la rhétorique du premier champ dans le second et de focaliser l'idée déjà largement développée du besoin de protection comme un besoin central auquel la micro-assurance apporterait une réponse tout en favorisant l'autonomie de ses usagers. Les traducteurs de la micro-assurance montrent ainsi les limites des réactions ex-post aux risques et des mécanismes informels d'auto-assurance qui ne parviennent pas à juguler les pertes pour y opposer le nouveau produit, infaillible dans la protection des actifs des familles

⁴⁴⁸ Collins et al., *Portfolios of the Poor*, op. cit.

⁴⁴⁹ Voir notamment: Dalal, Morduch, *The psychology of microinsurance: Small changes can make a surprising difference*, op. cit. ; Arun G. Chandrasekhar, Cynthia Kinnan, Horacio Larreguy, « Informal insurance, social ties, and financial development: Evidence from a lab experiment in the field », 2010.

et leurs capacités à faire appel à de nouveaux chocs. Ces preuves de résistance dans la durée permettent d'établir un lien entre micro-assurance, contrôle de sa propre vie, autonomie et possibilité de développement.

Ainsi, la description réduite à la question de la vulnérabilité et à celle du besoin de protection du public de la micro-assurance par ses traducteurs est un canal efficace à la diffusion de l'idée que ce public souffre d'une non-intégration à l'offre traditionnelle du marché dont l'assurance fait partie.

b) une demande de micro-assurance qui s'ignore : forger un consommateur

Cependant, si le public de la micro-assurance est celui qui, avant elle, n'avait pas accès à une offre lui permettant d'acquérir l'autonomie dont il est supposé avoir besoin, le faible taux d'adhésion à celle-ci, quand elle est l'objet d'une acquisition volontaire, remet en cause cette caractérisation des usagers par les bailleurs et les chercheurs. Or le portrait établi par ces acteurs ne s'arrête pas à la question des besoins. Il révèle que, si le besoin d'assurance ne fait pas de doute pour des observateurs externes, la prise de conscience par le public cible, est faible. Ainsi, s'ils portent bien la demande du produit, ils ne peuvent l'exprimer et ceci pour diverses raisons largement relayées et partagées au sein de la communauté d'interprétation de la micro-assurance :

- Il existe une ignorance généralisée de la micro-assurance chez son public qui souvent et de plus en plus pourrait y avoir accès mais ne le sait pas. Ainsi, on s'accorde à dire qu'« il est nécessaire de créer une conscience de la possibilité de l'assurance chez les gens ⁴⁵⁰ ». Celle-ci doit précéder la culture de l'assurance, à développer également, mais dans un second temps.
- Si elle est connue, les idées circulant à son sujet chez ses usagers sont fausses. Beaucoup ont le préjugé que le produit est trop cher pour eux. Plus encore, beaucoup pensent qu'il ne leur est pas utile – particulièrement si aucun sinistre ne se présente dans la période à laquelle ils sont couverts.

⁴⁵⁰ Roth, McCord, Liber, *The landscape of microinsurance in the world's 100 poorest countries*, op. cit., p. 7.

- La micro-assurance souffre d'une trop forte méfiance. Nombreux sont ceux qui pensent que les produits sont des arnaques construites sur des promesses qui ne seront pas tenues. Ceux qui doutent à ce sujet ont souvent besoin d'être témoins du fait qu'un assuré ou bénéficiaire reçoit une indemnisation pour être complètement convaincus.

On estime ainsi que le public de la micro-assurance présente trop de manques pour exprimer lui-même ses besoins et faire valoir ses droits. Cet argumentaire est typique des dispositifs de l'APD qui justifie des interventions spontanées par la trop grande faiblesse de leur population cible à les solliciter et le devoir éthique de porter leur voix. Face à ce diagnostic qui admet une incompréhension d'un public cible face à une offre, des solutions sont immédiatement préconisées. Celles-ci visant au changement de perception de la part d'usagers potentiels, elles visent à les définir avec une approche clairement performative. En effet, différentes études, et particulièrement les études d'impact et les études sur la valeur de la micro-assurance pour le client démontrent ces « évolutions de mentalité » du public de la micro-assurance et par là même confirment l'existence d'une demande. Au sujet de la réticence du public cible à acheter la micro-assurance, on donne l'exemple d'organismes de distribution du produit qui sont parvenus à améliorer leurs ventes grâce à une offre de produits intégrant des modules d'éducation financière permettant de « créer la conscience et la compréhension de l'assurance ⁴⁵¹».

Cette approche du public de l'assurance présenté comme un « consommateur peu qualifié » invite donc à améliorer ses capacités de consommateur. Les travaux au sujet des droits des consommateurs de micro-assurance, sont à ce sujet particulièrement éloquentes. A titre d'exemple, Camargo ⁴⁵² explique qu'en plus du besoin de mécanismes efficaces de gestion des risques dont il souffre, le consommateur de la micro-assurance souffre également d'une vulnérabilité particulière face au contrat

⁴⁵¹ Churchill, Dalal, Ling, *Pathways towards greater impact: better microinsurance models, products and processes for MFIs.*, *op. cit.*, p. 33.

⁴⁵² Andrea Camargo, « Protection of the microinsurance consumer: confronting the impact of poverty on contractual relationships », *Research Paper, Microinsurance Innovation Facility, ILO*, 27, déc. 2012, pp. 1-24.

d'assurance⁴⁵³ - vulnérabilité qui se caractériserait par une asymétrie d'information et une inégalité de pouvoir entre eux et les professionnels de l'assurance. Si ce phénomène est observable pour l'assurance traditionnelle, il serait néanmoins relationnel et discontinu. Pour la micro-assurance, au contraire, à cause de la situation de pauvreté des clients, il serait personnel et permanent. Ainsi, les clients de la micro-assurance courent davantage le risque d'être abusés par les assureurs que les clients de l'assurance. Camargo cite ainsi le cas de ventes abusives de micro-assurances d'accident, cancer et obsèques non autorisées par le client via des factures de gaz en Colombie sans plainte de la part des usagers. Afin de fomentier un vrai « consommateur d'assurance⁴⁵⁴ », Camargo préconise donc une adaptation des mécanismes légaux de protection de l'assurance classique afin qu'ils soient plus simples et faciles d'accès. Elle encourage aussi la prise de mesures spécifiques d'éducation financière et la revue des dispositifs de prise en charge des droits et de la protection des consommateurs (qui intègreraient les nouveaux acteurs de la chaîne de distribution).

Malgré les efforts entrepris pour faire évoluer le public cible, il existe un consensus sur le fait que les changements s'installent dans la durée. C'est donc bien l'idée d'une demande qui s'ignore qui domine actuellement puisque la majorité des produits distribués sur le marché, nous l'avons vu, le sont par des modalités automatiques et obligatoires. Le public de la micro-assurance serait donc un consommateur pas encore tout à fait prêt. Grâce à cette vision des usagers du produit, la présence de l'APD aux côtés des assureurs, comme garde-fou prenant en charge une activité de veille et des initiatives non rentables d'éducation financière et de lobbying législatif, dans le développement de la micro-assurance, apparaît non seulement légitime mais en plus particulièrement nécessaire.

2) Par AMUCSS pour Zurich

Ici, nous nous centrons sur la manière avec laquelle AMUCSS perçoit ses clients et communique à ce sujet auprès de l'assureur. En effet, dans l'offre de micro-assurance

⁴⁵³ *Ibid.*, p. 3.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, p. 4.

que nous étudions, c'est bien elle qui joue le rôle de traducteur. Si ce rôle est explicitement reconnu par les deux partenaires et que Zurich se félicite de cet atout de pouvoir compter sur un traducteur de ses clients finaux, on observe pourtant que la traduction engage naturellement l'interprétation de la réalité de ces clients et que le rendu est moins celui de ce que sont les clients de la micro-assurance que la vision qu'AMUCSS en a.

Précisons que nous ne ferons pas de distinction entre clients de la micro-assurance et clients des IMF avec lesquelles travaillent AMUCSS puisque selon la vision des représentants de l'ONG, tous ces clients sont potentiellement des clients de la micro-assurance.

a) *Une vision populiste⁴⁵⁵ ambiguë de son public*

Lorsque Olivier de Sardan déclare « il semble que l'intersection entre les sciences sociales et pratiques de développement soit un champ privilégié d'éclosion d'attitudes populistes⁴⁵⁶ », il admet que le populisme se réfère à un « certain type de rapport social que des intellectuels nouent, au moins symboliquement, avec le peuple⁴⁵⁷ » dans une volonté de le réhabiliter alors qu'il a été bafoué, tout en s'engouffrant dans le biais inverse de la sympathie a priori. C'est bien sous cet angle de vue que nous estimons opportun de considérer la relation des cadres d'AMUCSS aux clients des IMF avec lesquelles elle travaille. Constituée à l'origine autour d'un groupe d'anthropologues militants en faveur de l'intégration des petits paysans, exclus des politiques économiques rurales, au développement, l'ONG agit aujourd'hui sur le front de la démocratisation des services financiers des marginalisés du système bancaire traditionnel et des appuis publics pour le développement économique mais aussi sur celui de la production de discours à leur sujet.

Malgré les contrastes, contradictions et évolutions révélées par l'expérience de terrains et les différentes études mises en œuvre en interne, AMUCSS continue de véhiculer l'image d'un pauvre qui serait un paysan indien, faiblement monétarisé et

⁴⁵⁵ Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Populisme développementiste et populisme en sciences sociales : idéologie, action, connaissance. », *Cahiers d'études africaines*, 30, No120, 1990, pp. 475-492.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p. 475.

⁴⁵⁷ *Ibid.*, p. 176.

voué à l'autoconsommation. Si cet archétype n'a pas disparu des zones rurales mexicaines, l'ériger en représentant de celles-ci, mais surtout du public cible d'AMUCSS, est plus discutable. Il ne représente, en effet, qu'une proportion relative de ses clients pour qui le rapport à la production agricole mais aussi à l'enracinement rural est particulièrement mouvant. Le paradoxe d'AMUCSS à ce sujet réside dans le fait que ces représentants sont détenteurs, par ailleurs, d'un savoir extrêmement fin de la complexification des dynamiques économiques et de travail dans les zones rurales. Le développement des services financiers s'adressant à des publics variés et dans des contextes également péri-urbains en est la preuve. Dans le même mouvement, les études qu'elle conduit ou commandite sur la migration ou la vulnérabilité, par exemple, regorgent de nuances frappantes vu le discours parfois dénué de distance critique qu'elle manie pour qualifier son public cible. Alors qu'elle a construit son image autour de cette vision nostalgique du petit paysan indigène, qui permet de mobiliser les concepts de communauté et d'organisation, et son discours sur son émancipation, l'ONG continue d'utiliser ce fil rouge pour représenter son action (l'iconographie qu'elle utilise pour son matériel de communication est à ce titre édifiante) tout en adaptant cette dernière à un contexte où les pratiques financières des individus à l'œuvre ainsi que les exigences de rentabilité et la forte concurrence obligent à un certain réalisme.

Ainsi, dans cette dynamique populiste, AMUCSS présente ordinairement son public cible comme homogène en se référant uniquement au secteur de population le plus bas auquel elle s'adresse. Dans les documents qu'elle produit et dont j'ai régulièrement pris part à la rédaction lorsque j'étais employée de l'institution⁴⁵⁸, elle décrit ainsi ses clients comme vivant dans des zones rurales marginalisées dont la densité de population est de 38 à 180 habitants au km², extrêmement dispersées et atomisées (communauté de moins de 500 habitants). Notamment à cause de cette localisation géographique, elle les présente comme des victimes de « trappes régionales de pauvreté » qui souffrent du manque de routes, d'infrastructures de

⁴⁵⁸ Discours que l'on peut observer entre autres dans: Isabel Cruz, Alicia Govea, Annabelle Sulmont, « La Red Solidaria de Microseguros. Microseguros de proximidad en comunidades rurales de México (2005-2009). », *Asociación Mexicana de uniones de Crédito del Sector Social*, 2009.

télécommunication, d'un faible niveau d'éducation, de malnutrition et de précarité du logement. Au sein d'une économie en cours de diversification, ils se consacraient avant tout à une agriculture de subsistance, sur des terres d'extension très réduite (1/2 à 2 hectares), assurant leur autosuffisance alimentaire grâce à la production de maïs et fèves combinée à des cultures de rente de faibles volumes, l'élevage de basse-cour et d'activités complémentaires d'artisanat, de petit commerce. Les remises nationales et internationales sont également très souvent mentionnées comme faisant parti des sources de revenus des foyers. Quant à la quantification du revenu monétaire, la référence au revenu moyen des foyers identifié dans l'EVHR à savoir 240 dollars environ, est souvent privilégiée. Il est intéressant de noter qu'il a été décidé de focaliser cette étude sur les localités de moins de 2500 habitants alors que moins de la moitié des clients des IMF travaillant avec AMUCSS résident dans celles-ci. On fait également mention du caractère ethnique d'une proportion de ces clients : indiens appartenant à une variété de groupes très différents (Nahuas, Otomis, Totonagues, Tlapanèques, Mixteques, Zapotèques, Mazateques, Mayas etc), ils n'en sont que plus vulnérables. Le rappel de la forte inégalité entre ce panorama et la richesse des populations urbaines fait, presque systématiquement, partie du tableau.

Les caractérisations des clients établies dans les études de marché commanditées par AMUCSS et par les IMF elles-mêmes, dans l'objectif de distribuer leurs produits financiers, présentent davantage de nuances et révèlent la superposition de divers types de demande. Les stratégies de captation du public sont bâties sur l'hétérogénéité des zones de résidences, des emplois et des revenus. Ainsi, si l'on s'adresse bel et bien aux petits paysans indiens des communautés de moins de 2500 habitants, on vend également des services aux populations métisses, urbaines et péri-urbaines, dans les localités où sont installés les sièges de ces IMF. On reconnaît la diversité des sources d'emploi et l'abandon de l'emploi agricole dans les zones rurales au profit d'activités commerciales et du pluri-emploi dans les zones de résidence et ailleurs. Les revenus mensuels moyens considérés s'élèvent davantage autour des 330 dollars. Les IMF s'attachent, en outre, à offrir leurs services à un public plus aisé,

d'employés de la fonction publique surtout, au revenu mensuel moyen d'environ 600 dollars⁴⁵⁹.

Pourtant, le recours à la simplification et à l'usage de schémas communément parlants de la pauvreté est souvent nécessaire pour une ONG face à ses bailleurs, qui éloignés et appuyant de nombreuses institutions, ne peuvent prendre l'entière mesure du travail complexe et parfois paradoxal qu'elle mène. Le paradoxe d'une connaissance fine des clients transmise partiellement ou différemment selon les medias et mêlés à des représentations populistes s'observe entre autres dans les discours émis par l'ONG sur des groupes particuliers de clients ou au sujet de thématiques précises touchant ces clients, sur lesquels elle s'attache à développer une expertise. C'est ainsi le cas des questions des pratiques financières des familles de migrants et face aux questions de santé – sujets sur lesquelles les représentations émises conditionnent et façonnent l'offre de micro-assurance issue de la collaboration Zurich-AMUCSS.

b) Des familles de migrants vulnérables

Corrélée à l'action entreprise par l'ONG sur la question de la captation des publics transnationaux par des services microfinanciers, AMUCSS développe relativement tôt, un discours à contre-courant sur les récepteurs de remises, clients des IMF avec lesquelles elle travaille. Grâce aux études mais aussi en mettant en avant des résultats de terrain révélant un lien fort entre réception de remises, épargne et crédits de gestion de trésorerie, elle participe de la démystification de l'association remises, investissement et développement. Ainsi, à partir du recoupement de l'exemple de divers clients, elle commence à établir, dans le cadre d'un projet de recherche financé par l'organisation chilienne Rimisp, des catégories de foyers récepteurs vulnérables financièrement :

- les femmes de migrants sans papiers et sans activité locale: elles s'adressent aux IMF pour réunir une petite épargne de sécurité au cas où se présenterait un événement inattendu. Puisque le membre du foyer, souvent clandestin aux États-Unis, risque à tout moment de perdre son travail, de s'accidenter ou d'être arrêté,

⁴⁵⁹ Montants établis à partir des recoupements des informations obtenues lors d'entretiens avec le personnel et les représentants d'IMF des Etats de Puebla, Oaxaca et Guerrero.

les remises ne constituent pas un revenu sûr et peuvent s'interrompre du jour au lendemain. Dans la mesure où elles représentent le revenu principal voire la seule ressource monétaire du foyer, beaucoup d'épouses de migrants cherchent à épargner une partie afin de pouvoir réagir en cas de problème. Les résultats de l'EVHR montrant que 80% des ressources des familles réceptrices, ne touchant pas de revenu d'un travail local, proviennent de revenus obtenus en migration, valide l'existence de cette catégorie.

- Les femmes de migrants sans papiers avec une petite activité économique : Une autre catégorie de foyers récepteurs, de niveau socio-économique à peine plus élevé, est celui qui demande, en boucle, des petits crédits. Ces crédits jouent le rôle d'avances des remises. Ils permettent de maintenir, de manière continue, la petite activité productive du membre du foyer resté dans la communauté. Les remises ainsi que les revenus de cette petite activité permettent de rembourser le prêt en cours. Encore une fois, l'EVHR démontre que ce profil particulier est bien l'une des catégories des foyers récepteurs à considérer puisqu'elle révèle que 40% des ressources des familles réceptrices touchant localement un revenu provient des remises.

En opposition à ces deux catégories présentées comme les plus représentatives de son public cible, AMUCSS fait état de l'existence de familles de récepteurs plus aisées et surtout moins vulnérables financièrement. Puisqu'elle les présente comme des exceptions, elle définit sa tâche comme celle de proposer des services financiers à ce public, récepteur de remises, qu'elle qualifie de fait comme féminin et particulièrement vulnérable. Elle démontre aussi le faible usage du crédit de ce public, à hauteur de 11% selon l'EVHR quasiment équivalent à celui des foyers non récepteur (12%), qui confirme l'exposition permanente à des menaces diverses empêchant la prise de risque et donc l'engagement dans des initiatives de projets productifs, et par conséquent la nécessité de pouvoir lui offrir d'autres produits financiers plus propices à répondre à la vulnérabilité identifiée. C'est dans ce cadre qu'elle sollicite, dès 2010, à Zurich le développement d'une micro-assurance qui lui soit destinée.

c) Des clients qui demandent un lien services microfinanciers - santé

Quant à l'intérêt pour le financement de la santé de son public, il est la conséquence de l'expérience de terrain acquise par AMUCSS au travers des IMF. En effet, celles-ci sont régulièrement sollicitées dans la résolution de chocs économiques liés à des problèmes de santé survenus dans les foyers. Les clients se manifestent auprès d'elles au cours de la gestion des conséquences économiques d'un problème de santé pour deux raisons majeures : ils sollicitent un prêt d'urgence pour payer ces frais de santé inattendus ou, disposant déjà d'une micro-assurance vie sans connaître précisément sa fonction, ils viennent demander si celle-ci peut leur être d'une aide quelconque pour faire face à ce problème de santé.

Face à ce constat, AMUCSS esquisse progressivement les traits d'une demande de produits financiers liés aux dépenses catastrophiques de santé. Elle montre ainsi que les foyers sont rarement préparés à faire face à un problème grave de santé et qu'ils mobilisent des dispositifs financiers de réaction ex post. Elle constate que même lorsque les familles disposent d'une épargne, formelle comme informelle, il est rare que son montant soit suffisamment élevé pour couvrir la dépense et se tourne vers le prêt. L'EVHR confirme que 62% des enquêtés déclarent qu'en cas de dépense grave de santé, ils solliciteraient un prêt. AMUCSS fait le constat de la faible utilité des IMF dans ces situations puisque l'observation sur le terrain permet d'observer que l'on se dirige vers elles en ultime recours. C'est d'abord vers la famille et les amis, particulièrement ceux avec qui on a un lien de *compadrazgo*⁴⁶⁰, que l'on se tourne pour demander ce crédit afin d'éviter de payer des intérêts. En seconde option, on fait appel aux usuriers qui peuvent solliciter le paiement d'un intérêt très variable selon les régions, allant de 10 à 20% de la valeur de la somme demandée. C'est seulement dans un troisième temps que l'on fait appel à l'IMF. En effet, on a généralement besoin des sommes de manière immédiate et l'octroi d'un crédit formel est toujours plus lent que celui d'un crédit informel. AMUCSS constate aussi que les foyers affectés sollicitent en réalité deux crédits: le premier informel qu'ils obtiennent immédiatement puis auprès d'une IMF afin de pouvoir rembourser le premier crédit. La migration à la ville ou aux Etats-

⁴⁶⁰ Système de parenté religieux établi entre les parrains d'un enfant et ses parents à la suite du baptême.

Unis, la vente de capital, la vente anticipée de la récolte, le lissage de consommation sont d'autres méthodes de réaction à un choc financier de santé et qui confirment l'inutilité des services microfinanciers existants et la demande d'alternatives d'un public cible qui aimerait pouvoir faire appel à son IMF dans ce type de situation. Ainsi, AMUCSS envisage la mise en place d'une micro-assurance santé tout en prenant acte du fait qu'elle doit préciser sa connaissance sur la demande en ce sens qu'elle estime acquise. Pour cela, elle commande une étude de marché. Certaines des caractérisations et préconisations de cette dernière entrent en conflit avec les représentations a priori, aux tendances populistes, que l'ONG véhicule sur cette demande. Dans la perspective d'établir une micro-assurance, en transmettant à Zurich les résultats de cette étude de marché ainsi que ces représentations, elle donne une vision contradictoire de sa population cible. Nous pouvons mentionner ici quelques exemples de ce phénomène.

Le premier, relevant de la survalorisation des pratiques indigènes, concerne l'usage de la médecine traditionnelle par la population cible. AMUCSS qui la considère constitutive de son identité, estime qu'il est important de la prendre en compte dans le produit à élaborer. Or, si l'étude ne nie pas son existence et son rôle fondamental dans la prise en charge de questions de santé bien particulières (comme les soins post partum de la mère), elle révèle que la médecine traditionnelle n'est pas l'apanage de la population rurale mexicaine qui manifeste de pratiques extrêmement hétérogènes et qui plus est, exprime surtout la volonté d'accéder à des services de médecine conventionnelle.

Une autre tension s'observe au sujet du *Seguro Popular*. Très critique à son égard, AMUCSS questionne le résultat de l'étude selon lequel les usagers du programme dans les zones rurales lui accordent en réalité une valeur importante. Si l'idée de proposer un produit complémentaire en non concurrent à celui-ci apparaît comme l'option la plus réaliste pour AMUCSS, elle reconnaît partiellement cet intérêt de son public et préférerait formuler une offre en opposition au *Seguro Popular*.

Ainsi, c'est dans une logique propre de lutte pour la démocratisation de l'accès à la protection des risques de santé, qu'elle invalide le montant de capacité de paiement pour une prime d'assurance santé identifiée par l'étude de marché, qu'elle estime

surdimensionnée. Elle transmet finalement à Zurich l'idée d'un public cible requérant d'une assurance santé ambitieuse dont il est nécessaire de diminuer le coût de marché.

B. Un changement hypothétique de traduction: les populations mexicaines à faible revenu ne voudraient pas de la micro-assurance.

Comme les usagers potentiels identifiés de la micro-assurance ne font pas partie d'une communauté organisée autour d'une action collective pour revendiquer ce service, leur proposer la micro-assurance implique nécessairement une traduction. Comme nous l'avons vu dans la partie antérieure, la demande de micro-assurance est traitée comme s'il s'agissait d'une requête réelle de ce public alors qu'elle n'est en réalité qu'hypothétique. Afin d'éclairer le positionnement du public cible de la micro-assurance dans le contexte mexicain, nous proposons ici d'examiner l'hypothèse inverse selon laquelle ce public ne souhaiterait pas de micro-assurance qui permet de déconstruire l'idée d'une demande de micro-assurance.

1) *Les études des pratiques financières des populations à faible revenu : l'importance des pratiques mixtes.*

L'étude des pratiques financières formelles et informelles est un champ de recherche bien antérieur à l'émergence du concept de micro-assurance qui réunit des chercheurs de diverses disciplines. Ce champ a bien entendu été mobilisé mais aussi élargi pour comprendre la demande de micro-assurance. Or, on observe que de nouvelles pratiques soient découvertes, il existe, au sein de la communauté d'interprétation de la micro-assurance, une tendance à réinterpréter les pratiques informelles à la lumière du concept de l'assurance.

Ainsi, dans une perspective normative, les traducteurs de la micro-assurance, à partir d'une lecture gestion ex-ante des risques et réaction ex post aux crises, parlent de la dominance de pratiques informelles chez la population cible qui, bien que présentant chacune leurs avantages, présentent rapidement des limites⁴⁶¹ et ne sauraient être équivalentes aux bénéfices de la micro-assurance. Présentées comme contraignant les

⁴⁶¹ Churchill, *Protecting the poor*, op. cit., p. 32.

familles à l'absence d'alternative et les poussant à la décapitalisation, les réactions ex post sont particulièrement critiquées.

Pour faire entrer les différentes pratiques informelles dans le spectre de l'assurance, on les requalifie et on les hiérarchise. Ainsi, *Protecting the poor*⁴⁶² propose la liste suivante qui identifie les schémas d'assurance des moins performants aux meilleurs :

- les pratiques d'auto-assurance (qui sont des dynamiques propres au foyer de lissage de consommation, réserve de récoltes, élevage d'animaux de basse-cour, etc).
- les pratiques d'assurance informelle (entre foyers ou au sein de groupes sociaux informels : les ROSCA, les sociétés de sépultures informelles en Afrique).
- les pratiques formelles (mutuelles ou avec compagnie d'assurance)
- Les schémas de sécurité sociale.

Cette réappropriation restreinte des pratiques financières des foyers à bas revenu ne correspond pas à la connaissance fine qu'ont paradoxalement de nombreux interprètes de la micro-assurance de ce sujet⁴⁶³. Néanmoins, elle permet de montrer de façon didactique, à un public peu familier du sujet, que l'assurance est bien présente dans les pratiques informelles; ce qui permet de confirmer l'idée que le public est prêt à solliciter des assurances formelles considérées comme objectivement meilleures. Pourtant, si l'on se détache des objectifs de résultat liés au concept de micro-assurance, on ne saurait réduire l'étude des pratiques informelles à cette perspective normative qui écarte la question de la valeur de ces pratiques dans un cadre d'analyse dépassant le seul concept d'assurance.

Il apparaît que si d'un point de vue extérieur, la gestion des risques semble au cœur des pratiques financières des plus pauvres, ce n'est pas de ce point de vue que ceux-ci les perçoivent. Dans un environnement où la confrontation au risque est le pain

⁴⁶² *Ibid.*

⁴⁶³ Voir notamment: Craig Churchill, *Client focused lending - the art of individual lending*, ACCION International, 1999.

quotidien des individus (risques climatiques, perte de récolte, perte d'emploi temporaire ou définitive, maladie, migration de travail illégale, nécessité de répondre aux obligations sociales de fêtes et cérémonies, etc), ceux-ci sont davantage considérés comme des événements de la vie que comme des risques. L'EVHR révèle à ce titre que seulement 48% de la population enquêtée estime avoir été confrontée à un risque au cours des 3 dernières années. On peut faire l'hypothèse que cette proportion serait nettement plus élevée dans un contexte urbain.

Les pratiques⁴⁶⁴ de diversification des revenus ; consolidation des actifs via l'épargne, le stock d'aliments, investissement dans le logement ou dans la santé ; renforcement des liens sociaux ; compression de la consommation ; participation dans des systèmes de prêt et d'épargne réciproque, des associations de santé ou autre groupe informel d'assurance ; maintien de l'accès à diverses sources de crédit ; constitution de familles nombreuses font partie d'une gestion ordinaire de la vie du foyer. Certes orientées entre autres à la prise en charge des risques imprévus, dans un contexte structurel de flux de trésorerie très tendu, ces pratiques remplissent précisément le rôle de pouvoir parer à l'éventualité de tout type de choc – ce que ne saurait faire une assurance – tout en maintenant des fonctions d'emploi, de logement, d'alimentation mais aussi de reproduction, de sociabilité et d'intégration à son environnement.

L'EVHR, en montrant la forte prédominance des pratiques financières informelles, indique l'importance de la complémentarité des marchés formels et informels de services financiers. En effet, elle révèle que 78% des foyers n'ont jamais fait usage d'un service financier formel. 57% déclare d'ailleurs ne pas avoir confiance en ces services. 65% estime qu'il est mieux de constituer une épargne en espèce contre 35% monétaire. 73% de cette population n'a jamais entendu parler d'une assurance.

Ainsi, deux obstacles majeurs empêchent de croire en la conversion d'une pratique informelle de protection en l'achat d'une micro-assurance :

- Acquérir une assurance requiert que l'on accorde une valeur particulière à l'objet assuré. Or le marché de la micro-assurance est faiblement développé et

⁴⁶⁴ Notamment décrites dans: Guérin, Morvant-Roux, Servet, « Understanding the diversity and complexity of demand for microfinance services: lessons from informal finance », *op. cit.*

ne donne pas les moyens d'arbitrer. Acquérir une micro-assurance, dans la majorité des contextes, signifie acquérir une assurance-vie. Or si différentes études⁴⁶⁵ pointent ce produit comme le plus demandé par le public cible, on peut néanmoins remettre en cause cette idée. Certes, la mort est effectivement un risque redouté des populations cibles. Néanmoins elles ont de trop nombreux autres risques à gérer de leur vivant pour donner la priorité à celui-ci. La perte d'emploi et les risques liés à la santé ne font généralement pas l'objet d'une offre de micro-assurance. Or, si l'on se réfère aux résultats de l'EVHR, on voit que des foyers ayant subi un choc les 3 dernières années précédant l'enquête, 88% concernaient la santé et l'agriculture. Tant que le marché de la micro-assurance sera prédominé par les produits de vie, on pourra douter de l'intérêt de son public, la mort n'ayant probablement pas une « valeur particulière » vis à vis d'autres risques.

- Chez la population qui traditionnellement acquiert une assurance, il existe une certaine conscience ou même identification, notamment dans le cas d'assurances destinées par exemple à un corps de métier, de la communauté assurée. Même si les assurés ne connaissent pas personnellement les autres assurés, ils savent que d'autres individus, aux nécessités d'assurance proche, ont acquis le même produit. On peut mettre en lien ce phénomène avec les pratiques communautaires et familiales de solidarité mise en œuvre ex post par le public cible de la micro-assurance si un proche se confronte à un choc. Cette mutualisation invisible du risque, plus que préparer le terrain à l'assurance, se révèle être en fait un frein à celle-ci. A la différence du cas de l'assurance, il s'agit d'une mutualisation visible où dans chaque réaction au choc, les sinistrés comme ceux qui aident sont identifiables. Désincarner ce mécanisme de solidarité, c'est lui retirer une composante essentielle. En effet, au delà de l'aide apportée, il contribue à renouveler le lien social et réaffirmer le mécanisme de réciprocité. C'est bien s'éloigner des pratiques informelles de

⁴⁶⁵ Notamment: Roth, McCord, Liber, *The landscape of microinsurance in the world's 100 poorest countries*, op. cit.

gestion des chocs que de penser la micro-assurance uniquement du point de vue de la protection du risque.

On voit mal comment une micro-assurance extrêmement délimitée même si on la décline au travers d'une diversité de couverture, constituerait une demande pour une population qui doit faire preuve d'une réactivité et une flexibilité forte dans la gestion financière de sa vie au quotidien. C'est donc certainement moins en se référant aux pratiques informelles qu'en utilisant d'autres stratégies, telles que la micro-assurance obligatoire – au moins dans un premier temps, que l'on peut prétendre à une couverture massive du produit chez la population cible.

2) Le refus du service payant

Dans le contexte mexicain, il est essentiel de prendre en compte l'importance de la relation des populations à bas revenu au dispositif « subvention publique ». Public ne bénéficiant pas de la sécurité sociale, ayant accès à des services publics d'une qualité moindre que la classe moyenne (éducation, infrastructure de soin, communications, télécommunication, eau etc), il est traditionnellement pris en charge par l'Etat via l'octroi paternaliste de subventions à titre de compensation d'une impossible intégration au marché et à une citoyenneté complète⁴⁶⁶. Ainsi, l'EVHR révèle que 67% des foyers reçoivent des appuis gouvernementaux, majoritairement *Oportunidades* (62%) qui représente un revenu mensuel moyen de 45 dollars par foyer. Rappelons également que l'Etat a marqué les campagnes de sa présence par l'octroi de prêt de l'ancienne banque de développement publique BANRURAL qui a fait preuve d'un laxisme devenu légendaire pour obtenir leur recouvrement. Par ailleurs, l'étude de marché pour la mise en place d'une micro-assurance santé⁴⁶⁷, réalisée par AMUCSS, révèle que 68% des femmes interrogées sont affiliées au *Seguro Popular*. Encore une fois, celui-ci fait l'objet d'une affiliation gratuite. Ces différents éléments, auxquels on peut ajouter les cadeaux « électoraux » comme pratiques chroniques dans le pays, participent de la formation d'une « culture de la subvention » et d'un lien entre « accès à un service » et « gratuité ». L'EVHR montre aussi que le revenu obtenu dans

⁴⁶⁶ Voir p. 90.

⁴⁶⁷ Sulmont, *Estudio de Mercado: soluciones de microseguros de salud para poblaciones rurales de bajos ingresos - Informe final, op. cit.*

le cadre d'activités économiques réalisées dans la zone de résidence du foyer ne participe que de moitié du total des ressources monétaires des foyers – ce qui amplifie davantage leur idée de forte dépendance économique.

Malgré l'intérêt manifesté pour une assurance en lien avec la santé, l'étude de marché citée précédemment révèle également une forte résistance à l'idée de payer pour y avoir accès. L'assimilation au *Seguro Popular*, gratuit dans les faits, amplifie ce phénomène. Les études qualitatives réalisées dans le cadre de l'étude une certaine satisfaction vis-à-vis des services publics de santé, et notamment du *Seguro Popular* pour l'unique raison que ceux-ci sont gratuits. Beaucoup n'émettent aucun jugement sur la qualité de l'attention et des soins ainsi que sur les compétences du personnel. L'accessibilité des services est le second critère mis en valeur pour qualifier positivement les services de santé. Cette accessibilité est déterminée en fonction de deux paramètres : le coût du moyen de transport et la rapidité d'accès conditionne le fait de perdre ou non le temps normalement consacré au travail. Ainsi, dans les cas où ces deux facteurs ne sont pas réunis, les personnes exercent une forte résistance à se rendre dans une unité de soin.

On voit donc que la population cible de la micro-assurance, bien qu'elle ait un niveau de revenu et d'éducation faible, fait preuve d'une rationalité économique importante dans sa façon de se soigner. Généralement, elle évite tant qu'elle le peut toute dépense, ce qui implique ne s'adresser à aucune unité de soin qui engagerait un coût direct ou indirect jusqu'à ce que la gravité du problème de santé ne l'y oblige. Ceci questionne fortement l'idée d'un achat spontané et volontaire d'une prime d'assurance.

3) Existe-il une « volonté » de la part du public cible ?

Le concept de demande implique l'idée de revendiquer ou au moins de vouloir un service. Les études qualitatives réalisées auprès du public cible remettent fortement en doute cette idée de demande de micro-assurance. Sans correspondance directe avec une pratique financière informelle existante, c'est un produit particulièrement sophistiqué difficilement compréhensible pour le public en général.

Le public cible de la micro-assurance qui, tel que nous l'avons décrit, ne bénéficie pas d'un accès comparable, à celui dont jouit la classe moyenne, aux services publics, n'a

pas les moyens d'assurer sa propre subsistance là où il réside et n'obtient de l'Etat que des compensations paternalistes à sa non-intégration dans le système social, économique et politique du pays, souffre également d'une faible auto-estime. Il a désappris à vouloir et à juger. Les avis émis face à la question de qualité des services de soin, mentionnés précédemment⁴⁶⁸, en sont la preuve. Ce que l'on sait finalement du public de la micro-assurance, dans le cadre mexicain, c'est qu'il est le dernier à savoir ce qu'est ce produit et qu'il est son public.

Au vu des analyses menées dans ce chapitre, il apparaît que le concours de divers acteurs est nécessaire au développement et à la mise en œuvre du produit micro-assurance. Si des signes manifestent une volonté de coïncider, souvent les actions institutionnelles et individuelles en faveur de la micro-assurance ne relèvent pas d'une stratégie concertée. D'ailleurs, la concertation mène parfois à l'impasse face aux opportunités de développement du produit. Face aux observations décrites, l'idée de volonté et de stratégie comme moteur de l'action est nécessairement à nuancer. En effet, des acteurs aux caractéristiques requises peuvent être assimilés à la communauté d'interprétation de la micro-assurance sans que cela soit un projet de leur part.

⁴⁶⁸ Voir p. 287.

CHAPITRE 4 : LA MICRO-ASSURANCE : UN NOUVEAU PRODUIT DANS LE MARCHÉ DES SERVICES SOCIAUX MEXICAINS.

I. L'harmonie de la coexistence du succès théorique et l'absence de résultats des produits

Nous l'avons expliqué, l'idée d'une communauté d'interprétation stabilisée autour de la micro-assurance assure ipso facto, tant que cette communauté est maintenue, le succès de ce dispositif. Ainsi les alliés réunis autour d'une certaine conception de la micro-assurance garantissent le maintien de l'interprétation selon laquelle ce produit est effectivement performant tant pour la protection des populations à bas revenu que dans son intégration au marché. L'observation concrète des produits est secondaire ; si la communauté d'interprétation reste mobilisée, grâce aux intérêts propres et communs de chacun des acteurs que nous avons décrits dans le chapitre précédent, la micro-assurance ne peut échouer. Il est ainsi frappant de constater que les produits complexes concernant la migration et la santé, qui sont constitutifs de la réputation de l'alliance AMUCSS-Zurich sur le champ de la micro-assurance, ne sont pas des produits concrètement opérant sur le marché.

A. Les produits santé et migration d'AMUCSS – Zurich : quelle réalité ?

Lorsqu'AMUCSS obtient la subvention de la Microassurance Innovation Facility pour développer son propre modèle de distribution de la micro-assurance, elle s'engage à mettre en œuvre des produits permettant la protection des familles transnationales et particulièrement des récepteurs de remises ainsi qu'à développer des solutions d'assurance sur le champ de la santé. Cinq ans après, face à la pénible et lente émergence de chacun de ces produits, la réputation de l'ONG comme organisme proposant des micro-assurances innovantes, est frappante. Ce sont davantage les représentations véhiculées autour de ces produits que leur fonctionnement concret qui importe.

1) Le produit migration : une offre sans demande

Contrairement à la santé, sujet sur lequel AMUCSS est novice, la migration et particulièrement l'offre de services financiers aux récepteurs de remises sont des

questions approfondies par l'ONG avant que celle-ci ne s'intéresse à la micro-assurance⁴⁶⁹.

a) De beaux produits sur le papier

Sa première initiative sur le champ de l'assurance et de la migration est d'ailleurs précoce puisque dès 2010, elle propose aux IMF le *Seguro Reciproco*, micro-assurance à la double couverture qui s'acquiert par le récepteur de remise. Il prévoit pour celui-ci une simple assurance-vie et pour son émetteur, une assurance rapatriement. La prime la plus basse de ce produit est de 25 dollars pour une indemnisation de 325 dollars. Grâce à ce produit, AMUCSS se positionne comme l'un des premiers organismes à offrir des solutions complexes de micro-assurance, bien avant la première subvention de la Microassurance Innovation Facility. S'il ne fait quasiment l'objet d'aucune vente durant son existence, il est néanmoins présenté comme inscrit au portefeuille de services de l'institution qui se présente comme innovante dans ses réponses aux appels d'offre auprès des différents bailleurs qui lui octroient des subventions et dans les conférences auxquelles ses représentants participent, événements décisifs pour le renouvellement de son image comme organisme de microfinance forçant le respect.

En interne, on constate que le produit ne se vend pas. Zurich et AMUCSS discutent de la légitimité de son maintien. C'est finalement lorsque l'assureur pointe une erreur du calcul actuariaire sur lequel le produit est construit qu'il est décidé de le retirer du marché avec la perspective, de relancer une micro-assurance, pour le même secteur des populations migrantes et réceptrices, qui élimineraient les problèmes du produit précédent.

Dans le cadre de la subvention de la Microassurance Innovation Facility, après avoir envisagé plusieurs options et notamment celle de distribuer des assurances intégrant systématiquement le rapatriement au service de transfert de remises des IMF, AMUCSS sollicite à Zurich la conception d'un nouveau produit volontaire. En effet, plusieurs obstacles à l'idée du produit obligatoire demeurent. On s'inquiète de l'augmentation du coût du service d'envoi/réception de remises pour les usagers dans

⁴⁶⁹ Voir p. 247.

un contexte très compétitif où les services concurrents ne proposent pas une telle assurance. On doute du fait que les usagers valorisent l'assurance et on craint qu'ils préfèrent se tourner vers des services moins chers ; ce qui mettrait en péril le service d'Envios Confianza de transfert de remise d'AMUCSS. Par ailleurs, le fait de devoir faire payer les récepteurs pour une telle assurance du fait de l'impossibilité de commercialiser un produit à l'étranger demeure épineux. Dans la mesure où les cadres d'AMUCSS maintiennent leur préférence pour les produits volontaires, on abandonne finalement rapidement l'idée d'un tel produit. Ainsi, AMUCSS et Zurich lancent sur le marché deux nouveaux produits annuels : une micro-assurance migrant couvrant le décès du migrant ou de son conjoint pour lequel la prime minimum coûte 30 dollars pour une indemnisation de 1600 dollars ; et un certificat de rapatriement d'une prime minimum de 13 dollars. Si c'est le conjoint sur place qui décède, il n'y a, bien sûr, pas de rapatriement mais une indemnisation pour le migrant de 400 dollars. Ainsi, les récepteurs de remises pourraient décider de faire l'acquisition de l'un ou l'autre des produits et même choisir d'acquérir les deux.

b) Une reconnaissance superficielle des limites à la vente du produit

En lançant sur le marché le second groupe de produits pour les familles de migrants en 2010, AMUCSS estime éviter les écueils de la première micro-assurance, le *Seguro Reciproco*. Au-delà du problème du calcul actuariaire, le diagnostic du produit établi en interne pointe plusieurs obstacles d'ordre technique et stratégique à sa vente. On considère que l'erreur majeure relève de la conception de son marketing. Le nom du produit « assurance réciproque » est critiqué. Son sens serait obscur, difficilement accessible à sa population cible. En outre, il ne permettrait pas à la population réceptrice de remises de se sentir directement concernée et davantage interpellée que la population non réceptrice. Le support visuel de promotion du produit est également remis en cause. AMUCSS conclut que le produit, particulièrement complexe, doit bénéficier d'une image et d'un message très simple. On soulève également que le coût du produit, élevé au vu de l'indemnisation, est un frein à sa vente. Dans la mesure où le produit n'est pas remis en cause de façon intrinsèque, AMUCSS établit que si les difficultés mentionnées sont surmontées, une nouvelle micro-assurance devrait fonctionner.

En créant deux produits au lieu d'un et en séparant ainsi le certificat de rapatriement et l'assurance-vie protégeant l'émetteur et le récepteur de la remise, AMUCSS considère que deux obstacles sont écartés : les produits sont, par la force des choses plus simples et donc plus faciles à comprendre ; en séparant les deux risques (rapatriement et assurance-vie), on obtient des primes plus accessibles et des indemnités plus avantageuses. Les noms des produits sont également revus : « Regreso seguro » et « Ve seguro⁴⁷⁰ ». L'image du produit est revue ; on ne montre plus seulement des migrants masculins mais aussi des familles au travail ici et là-bas. On renforce également la capacité de vente en formant les promoteurs de terrain des IMF de manière spécifique sur ces deux produits.

Pourtant, depuis le lancement de ces nouveaux produits, le total de leur vente ne dépasse pas les 5 polices d'assurance. Au-delà du fait que l'on puisse critiquer à nouveau la stratégie de promotion et de vente du produit ainsi que la faible implication du personnel de vente envers ces deux produits, on peut souligner l'absence de remise en cause de la nature même de ces micro-assurances censées mobiliser l'attention du public récepteur de remises.

Le maintien d'un produit volontaire reste discutable dans un contexte où la prise de décision concernant les finances du foyer est un sujet complexe. Les entretiens réalisés auprès de différents membres de foyers transnationaux, dans les communautés d'origine mais aussi dans les lieux de destinations aux Etats-Unis, révèlent que les choix économiques s'inscrivent dans un triple mouvement de concertation entre les individus physiquement séparés, de requêtes précises du migrant auprès de son récepteur et de choix autonomes du récepteur administrant le fonctionnement du foyer (dépenses liées au logement, à l'éducation, l'alimentation mais aussi investissements dans les activités productives locales). Pour le récepteur, l'achat d'une police d'assurance ne relève pas d'un besoin immédiat, normalement motif de décisions économiques propres. Il décrète devoir consulter l'émetteur pour acquérir le produit. La distance, l'absence d'immédiateté de la communication entre les deux

⁴⁷⁰ Jeu de mots avec le mot "Seguro" qui signifie "assurance" et "sûr"; on traduirait donc les produits par "Retour sûr/assuré" et "Pars sûr/assuré".

acteurs concernés et la mise en concurrence avec d'autres types de dépenses et investissements en flux tendu sont des barrières structurelles à l'achat, par les récepteurs de remises, de produits d'assurance volontaires couvrant le décès et le rapatriement des migrants.

En outre, les mêmes entretiens permettent de comprendre que les menaces majeures envisagées par les familles dans une situation de migration de travail de l'un de ses membres relèguent généralement le décès au rang des risques non considérés. On craint davantage la perte d'emploi, l'expulsion, l'arrestation, la maladie mais aussi l'abandon, l'addiction aux drogues et l'alcoolisme que le décès du migrant. Un produit prenant en charge l'un de ces risques serait probablement plus parlant et attractif pour le public visé.

Les micro-assurances proposées par AMUCSS et Zurich sont moins des innovations que des adaptations de services préexistants, reposant sur une infrastructure déjà établie. Les assureurs et les entreprises de pompes funèbres spécialisées dans le rapatriement des corps collaborent depuis longtemps⁴⁷¹. Par ailleurs, il prend en charge l'un des risques les moins « risqués » pour les compagnies d'assurance : la mort. D'un point de vue conceptuel, il apparaît que les produits observés, s'ils sont complexes et peu opportuns pour leurs destinataires, semblent plutôt simples et favorables pour ceux qui les conçoivent.

Cet exemple est l'illustration de l'échec de micro-assurances pour les familles de migrants construites sur des modèles similaires dans différents contextes. En effet, AMUCSS est l'une des différentes organisations latinoaméricaines de microfinance qui lance ce type de produit sans obtenir de résultats probants de vente. Centrés par l'offre sur le risque de la mort, ils ne correspondent pas à une demande réelle et sont la preuve de l'inexistence concrète de distribution de produits sophistiqués relatifs à la migration.

2) De longues tergiversations sur la micro-assurance santé

⁴⁷¹ Processus décrit dans: Lestage, « The political management of migrant's suffering. New practices by the Mexican State(s) with their emigrants », *op. cit.*

Comme nous l'avons déjà évoqué, en recevant la subvention de la Microassurance innovation Facility, AMUCSS s'engage à mettre en œuvre une micro-assurance sur le champ de la santé. Elle entreprend d'ailleurs des démarches en ce sens en menant d'abord une longue étude de marché⁴⁷² afin de connaître la demande des clients des IMF rurales avec lesquelles l'ONG travaille mais aussi l'offre de soin disponible dans leur zone de résidence et donc particulièrement en milieu rural. Ce processus exploratoire, auquel prend part activement Zurich en dirigeant la deuxième phase de cette étude de marché dans le cadre de la subvention aux assureurs latino-américains du BID-FOMIN et de FIDES, n'est, fin 2013, toujours pas terminé. Les deux partenaires tardent à se mettre d'accord sur les caractéristiques du produit qu'elles se disent prêtes à développer. En plus des difficultés réelles, les blocages existant à l'endroit d'un tel produit révèlent une faible urgence, en opposition au discours tenu sur la nécessité de cette micro-assurance et la commodité, pour les acteurs, à maintenir cette étape de travail pré-produit.

a) De vraies difficultés à se lancer sur le champ de la santé

Si les risques de santé sont bien identifiés par les cadres de l'ONG comme cause d'appauvrissement des foyers ruraux, AMUCSS connaît de vraies difficultés à s'approprier un tel sujet. Comme nous l'avons déjà décrit⁴⁷³, la micro-assurance santé est l'un des produits les plus compliqués à élaborer et à mettre en œuvre. Elle requiert entre autres des alliances avec des unités de soin qu'elles soient publiques ou privées et de dispositifs performants de contrôle d'usage abusif ou frauduleux du produit tant de la part des usagers que de ces unités de soin.

AMUCSS, à cause de son profil institutionnel d'organisme offrant des services financiers à des IMF rurales diverses, intégrant entre 2000 et 12000 clients, et dispersées dans tout le pays, fait face à une adversité structurelle additionnelle. Face à l'incapacité d'offrir un service personnalisé à chacune des IMF, service qui serait en phase avec les idéaux communautaires de l'organisation, elle doit offrir un produit qui

⁴⁷² Sulmont, *Estudio de Mercado: soluciones de microseguros de salud para poblaciones rurales de bajos ingresos - Informe parcial, op. cit.* ; Sulmont, *Estudio de Mercado: soluciones de microseguros de salud para poblaciones rurales de bajos ingresos - Informe final, op. cit.*

⁴⁷³ Voir p.151.

convient à toutes. La rareté des infrastructures de soin dans les zones rurales, la difficulté du dialogue avec les services publics de santé et l'impossibilité de former des alliances avec une ou des unités de soin privées dans chaque zone d'insertion des IMF sont des facteurs qui mènent l'ONG à la conclusion que la micro-assurance santé qu'elle distribuera ne prendra pas en charge en directement les soins de ses clients. Les modèles alternatifs lui apparaissent limitants pour répondre à l'objectif initial de protéger les clients des IMF contre l'appauvrissement lié aux chocs de santé.

S'aventurer sur le champ de la santé qu'elle méconnaît est bien sûr une autre difficulté pour AMUCSS. Néanmoins, comme nous l'avons déjà évoqué dans notre description de l'apprentissage de la micro-assurance par les cadres de l'ONG⁴⁷⁴, l'ignorance, plus qu'un frein à l'action, fait émerger des motivations à la conquête d'une expertise plus vaste. C'est effectivement en diversifiant et en affinant son savoir sur les dynamiques économiques, financières et sociales des zones rurales, qu'AMUCSS s'est positionnée comme un acteur important dans le débat national des politiques publiques rurales. Ainsi, on observe un franc intérêt à explorer et comprendre les problématiques de santé chez les cadres d'AMUCSS. C'est moins la maîtrise de ce savoir que l'absence de relations avec les acteurs du secteur qui limite l'accès de l'ONG aux politiques et programmes de santé. La position privilégiée dont elle jouit sur le champ des finances populaires rurales à l'échelle nationale, est le fruit d'un labeur de nombreuses années et d'un entretien quotidien de relations et de positionnements stratégiques. L'ONG ne peut envisager un tel investissement sur le champ de la santé qui n'est pas le cœur de son métier et qui engagerait nécessairement une défaillance de son attention sur ses sujets prioritaires. C'est donc bien dans la position délicate de l'acteur marginal qu'AMUCSS doit compléter l'offre d'accès aux services de santé.

A ceci s'ajoute que les résultats de l'étude de marché et le dialogue avec Zurich font prendre conscience aux cadres de l'ONG que le produit qu'elle pourra proposer ne saura remplir les objectifs fixés. Deux alternatives apparaissent pour un produit de marché autonome, ne comptant pas sur l'appui de l'APD et sur des subventions publiques. Soit il sera un produit à bas prix ne couvrant que des événements de santé

⁴⁷⁴ Voir p. 249.

très peu probables. Soit, il s'agira d'un produit cher qui couvrira des soins plus communs, sans envisager une couverture totale bien entendu, qui ne sera accessible qu'à une minorité de clients plus aisés et devra chercher son public via d'autres circuits. La première comme la seconde option remettent en cause directement l'idéologie de services financiers accessibles et utiles prônée par l'ONG et constituent en ce sens le frein majeur au développement du produit.

Enfin, plusieurs limites relevant de l'assureur, partenaire prudent dans la recherche d'une micro-assurance santé, sont à prendre en compte. Si AMUCSS a toujours clamé sa volonté d'offrir un tel produit, Zurich a davantage manifesté ses doutes sur la probabilité de réalisation du projet. C'est en 2011, quand la compagnie, fortement encouragée par AMUCSS, répond à l'appel d'offre du projet du BID-FOMIN et de FIDES avec une proposition focalisée sur un produit santé, que l'ONG obtient la promesse de son engagement en ce sens. Zurich continue de manifester son inquiétude au sujet du manque de savoir actuariaire et d'expérience concernant la santé de la population cible permettant de tarifier les produits avec certitude. Le risque que représente une telle incertitude est déterminant dans les propositions formulées par l'assureur. Le décalage entre la modestie des produits qu'il envisage et les souhaits audacieux d'AMUCSS est frappant.

b) Un consensus inévitable sur une protection a minima

Dans la mesure où il apparaît peu envisageable d'offrir un produit qui intègre la prise en charge directe des soins, tant à cause de la concurrence du *Seguro Popular* que de l'impossibilité des alliances avec les structures de soin, AMUCSS et Zurich décident de se focaliser sur une micro-assurance indemnitaire. C'est-à-dire un produit qui donnerait à l'assuré une compensation financière si le risque assuré venait à se présenter. Ce choix est d'ailleurs celui opéré par la concurrence, Seguros Azteca et Mapfre, qui dispose déjà de micro-assurances santé s'adressant à un public davantage urbain et au profil socio-économique légèrement plus élevé.

AMUCSS écarte la possibilité d'un produit à la prime élevée qui exclurait de fait sa population cible, les foyers ruraux à faible revenu. L'ONG donne donc à Zurich la tâche d'élaborer un produit dont la prime doit être la plus basse possible. C'est bien, effectivement à l'assureur, sur la base de cet accord *a minima*, qu'il revient de

déterminer la tarification du service et les limites de sa couverture. AMUCSS ne pouvant intervenir à cette étape de la définition du produit, elle est contrainte de céder à Zurich l'autorité dans la détermination des coûts du produit. La compagnie, s'en remettant aux règles de fonctionnement de l'industrie de l'assurance, propose ainsi différents produits à la structure de coût immuable. L'ONG ne peut remettre en cause cette dernière et voit sa décision restreinte au choix d'une protection face à la détection d'un cancer, à une hospitalisation causée par un accident ou une maladie grave.

c) Le maintien des réticences d'AMUCSS

Il est certain que les perspectives face aux ambitions d'AMUCSS sont limitées. Pourtant, face au caractère structurel de ces limitations, difficilement surmontables, au moins à court et moyen terme, on aurait pu envisager qu'AMUCSS se résigne en faveur de l'un des produits successivement proposés par l'assureur dès l'année 2010. Or, jusqu'à aujourd'hui, l'ONG a bel et bien repoussé toutes les propositions sans même les considérer sérieusement.

Il semblerait que c'est bien le positionnement idéologique de l'organisation qui motive ses représentants à ne pas se rallier aux produits envisagés comme fruit du consensus entre les différentes forces à l'œuvre. Dans une certaine mesure, si AMUCSS donne son accord à un produit à bas prix dont la couverture se limiterait à des événements très rares, elle manifesterait auprès de ses partenaires et des clients finaux des micro-assurance son consentement pour un pis-aller insatisfaisant au regard des exigences morales, sociales et politiques que soulève la question de l'attention défectueuse de la santé pour les populations rurales à bas revenu.

Dans l'ordre des priorités de l'ONG, on pourrait croire que maintenir un discours et une position cohérente et ferme sur la nécessité de l'amélioration des services aux populations rurales passe avant les engagements pris auprès des bailleurs de fonds. Or, AMUCSS n'a jamais exprimé une volonté de faire marche arrière en matière de micro-assurance santé. Elle répète régulièrement, auprès de ses différents partenaires, bailleurs, pairs et IMF associées, qu'elle est en train de travailler, main dans la main, avec Zurich à l'élaboration d'un tel produit. Précisons qu'il ne s'agit pas d'un discours hypocrite et que les représentants d'AMUCSS n'ont nullement l'intention de se jouer

de leurs interlocuteurs en exprimant leur engagement vis à vis d'une micro-assurance santé. Il semblerait plutôt que le maintien du statu quo dans une période de controverse marquée par l'indécision et la recherche de nouvelles opportunités soit une condition à la continuité de l'action. En passant d'une évocation des risques financiers de la santé, basée sur une connaissance empirique rudimentaire du sujet, à la construction d'un savoir et discours institutionnel, le maintien de l'idée de micro-assurance permet à l'ONG de créer l'illusion d'une action très réactive. Ce processus permet d'afficher une image stable nécessaire à la définition concrète du produit dans un temps plus long.

B. Un sens en dépit de l'existence de la micro-assurance

Comprendre le sens du dispositif micro-assurance pour les acteurs qui le mobilisent n'implique pas nécessairement que les produits soient présents et distribués sur le marché. En effet, dans le cadre de notre étude, les micro-assurances santé et pour les familles de migrants, qu'elles soient le vecteur de revendications d'une idéologie ou le sujet d'objectifs inscrits à l'agenda, s'intègrent au discours et à l'action concrète d'AMUCSS et Zurich, et donc a fortiori de leurs interlocuteurs. Ainsi, c'est moins comme produits en phase initiale pilote ou de planification, comme produits en devenir, que comme actants à par entière, façonnés par ces mêmes caractéristiques qu'ils nous intéressent ici. Certes voués à rencontrer un public, ils ne peuvent être réduits à cela. Leur intégration à la communauté d'interprétation de la micro-assurance par l'action d'acteurs particuliers dans un temps précis a un sens que nous tâchons de comprendre ici. Ainsi, alors que la mise en œuvre concrète des produits révèle, nous l'avons vu, des incompatibilités entre fonctionnement, attentes et idéologies des différents acteurs concernés, le maintien de l'idée de micro-assurance joue un rôle déterminant. Objet connu par les différents membres de la communauté d'interprétation, elle assure la reconnaissance mutuelle et la permanence de l'échange et des négociations. Nous rejoignons donc Ferguson⁴⁷⁵ qui, grâce à son approche déconstructionniste des programmes de développement, démontre que leur efficacité politique prévaut sur leur opérativité technique. On observe que, ramené dans un

⁴⁷⁵ Ferguson, « The anti-politics machine », *op. cit.*

contexte particulier, le dispositif micro-assurance s'autonomise, tout en les instrumentalisant, des débats qui le structurent à l'échelle globale pour s'intégrer à des problématiques locales.

1) Pour AMUCSS : un nouveau moyen de s'opposer aux politiques publiques

AMUCSS, habituée au maniement des dispositifs de développement, emploie avec dextérité la micro-assurance comme outil politique de négociation. D'ailleurs, il est intéressant de noter que bien que Zurich soit formellement le prestataire des produits et qu'AMUCSS n'en soit que la plateforme de distribution, l'ONG accapare le discours et l'image publics des micro-assurances développées dans le cadre de l'alliance entre les deux institutions.

En effet, pour AMUCSS, c'est moins le produit opérant que l'idée du produit qui lui engendre des bénéfices. Ceci est vrai du point de vue strict du fonctionnement du produit pour lequel l'ONG ne touche qu'une commission fixe sur les micro-assurances vendues tandis que Zurich peut en obtenir des revenus exponentiels. C'est plus vrai encore en ce qui concerne les autres rétributions que peuvent apporter ce produit. En manifestant son désir d'intervention sur le champ de la migration et de la santé, AMUCSS entre en dialogue avec les autres acteurs, et particulièrement avec les politiques publiques, positionnés sur ce champ. Précisons que sur les deux thèmes étudiés, il s'agit moins d'un dialogue frontal qu'une production de discours dans un espace de réflexion et d'action au sein duquel les pouvoirs publics font face à de nouvelles controverses. Le fait de vendre effectivement des micro-assurances n'est pas nécessaire à ce dialogue pour AMUCSS. La position qu'exprime l'ONG sur la migration et la santé alimente son discours sur l'inégalité, que maintiennent les politiques publiques en place, entre les zones rurales et les zones urbaines. En émettant son projet de développer des micro-assurances, elle envoie le signal de concrétisation de son engagement par une action alternative ou compensatoire de politiques publiques déficitaires. L'absence de mise en place effective et fonctionnelle de l'action compensatoire peut apparaître équivoque. Pourtant, si les dirigeants d'AMUCSS se positionnent de manière quasi systématique contre le pouvoir politique en place, ils ne désirent aucunement voir s'ériger un système alternatif géré par des services privés. Sans que ce soit l'objet d'une stratégie ex ante clairement planifiée en interne, mais

d'avantage le résultat d'un « muddling through », ils utilisent l'ONG comme un véhicule de lobbying permettant d'agiter la menace du service alternatif destiné à servir le discours en faveur de la transformation des services publics. Le travail de rapprochement de certains députés, entrepris par la directrice d'AMUCSS, afin de participer indirectement à la transformation du texte de la Loi d'Épargne et de Crédit Populaire ou la multiplication des participations, lorsque l'opportunité se présente, à différentes instances de discussion avec le secteur public⁴⁷⁶ sont la manifestation de ce profond attachement au développement des services publics de la part de l'institution.

Ceci explique pourquoi, une fois l'exploration initiale terminée grâce à l'étude de marché, AMUCSS ne pousse que faiblement à la concrétisation d'un produit sur la santé. En effet, avant d'acquérir une connaissance plus solide sur le fonctionnement du secteur public de la santé, les dirigeants d'AMUCSS pensaient qu'il existait une opportunité de mise en œuvre d'une micro-assurance en partenariat avec les pouvoirs publics. Forcés de constater que le produit devra se définir exclusivement en alliance avec Zurich, ils se retrouvent concrètement face à la décision de participer ou non à la privatisation de la prise en charge de droits qu'ils estiment relever de l'action publique – idée foncièrement en rupture avec leur idéologie. A ce titre, une vraie fonctionnalité des produits de micro-assurance ne permettrait plus de jouer sur les deux tableaux – offrir des services privés fonctionnant sur le marché serait incompatible avec un lobbying en faveur de services publics remplissant les mêmes fonctions. Ceci nous permet de comprendre, par exemple, le fait qu'AMUCSS s'oppose à toutes les propositions de micro-assurance santé émises par Zurich sous prétexte qu'elles ne répondent pas aux standards de prix et de qualité.

Une telle attitude a priori paradoxale n'est pas le fruit d'une stratégie soigneusement calculée, de la part d'AMUCSS, mais reflète plutôt la mise en œuvre parallèle d'actions contradictoires. Dès lors que l'une peut être mise au service de celle qui est privilégiée par la direction de l'ONG, les buts ponctuels poursuivis par la première sont sacrifiés. Ainsi, moins qu'au développement de produits de micro-assurance solides et intégrés

⁴⁷⁶ Une telle lecture nous permet de comprendre, par exemple pourquoi AMUCSS siège aux côtés de la CNBV et de la AMIS au sein de l'Association Mexicaine de Droit de l'Assurance et des Garanties (AMDSF).

au marché, AMUCSS s'attache à maintenir sa position d'acteur légitime à exprimer sa non-conformité avec les politiques rurales en place.

Sur le champ de la migration, maintenir, grâce à la micro-assurance, le postulat de l'importance de la microfinance pour les populations transnationales, postulat mis à mal avec le crédit productif aux migrants, permet de continuer à être légitime sur le champ de la migration. Ainsi, AMUCSS participe à un débat plus général sur l'émigration rurale au sein duquel on aborde également des questions qui ne sont pas du ressort de la microfinance : le manque d'opportunité d'emploi qui expulse sa population vers les villes et vers l'étranger, la vulnérabilité des familles dépendant de revenus obtenus par des sans-papiers aux Etats-Unis et l'absence de protection du travail qui en découle. Ces questions du droit à circuler et à travailler, au cœur de la problématique de la migration, précèdent celles de l'accès aux services financiers par les populations concernées. AMUCSS, positionnée sur ce dernier sujet, est un participant légitime du débat public sur le sujet.

Ainsi, l'expertise technique d'AMUCSS en matière de microfinance apparaît davantage comme un moyen servant d'autres fins. L'ONG, sans le manifester clairement, se positionne davantage comme un lobbyiste se plaçant habilement sur la scène nationale pour revendiquer les changements qu'elle estime nécessaires en ce qui concerne le développement rural au sens large. Alors que son travail en matière de micro-assurance reste à l'heure actuelle relativement modeste au vu des produits qu'elle distribue effectivement, elle est considérée par les autres acteurs de l'industrie à l'échelle nationale comme l'une des rares institutions, qui ne soit pas une compagnie d'assurance, influente sur cette question au Mexique⁴⁷⁷. L'opposition d'AMUCSS à l'égard des programmes publics, comme composant identitaire fort, est la posture grâce à laquelle elle parvient à faire entendre et reconnaître sa voix à l'échelle nationale. Dans une certaine mesure, par la manifestation quasi méthodologique d'un positionnement critique, l'organisation, qui se perçoit comme un contre-pouvoir

⁴⁷⁷ Camargo, Montoya, *Microseguros: analisis de experiencias destacables en Latinoamerica y el Caribe.*, op. cit., p. 116.

nécessaire, réaffirme sa légitimité et assure, de cette manière, les conditions de sa conservation.

Maintenir une telle image dans la durée et sur des sujets aussi divers que la petite agriculture, la migration et la santé, est extrêmement délicat. AMUCSS consacre une énergie importante à conserver la légitimité dont elle jouit pour se positionner de la sorte à l'échelle nationale. En ce sens, son aura internationale, notamment grâce à l'appui sans cesse renouvelé de différents organismes de l'APD, joue un rôle déterminant et donne à l'ONG une justification importante pour se positionner comme expert de différentes questions ayant trait au développement rural. On comprend ainsi que sa directrice utilise son leadership pour orienter l'action de l'organisation vers l'expérimentation de ce que le secteur de la microfinance à l'échelle internationale identifie comme innovation. En miroir de ceci, les techniciens de l'organisation en charge de l'opération et la consolidation des produits microfinanciers manifestent leur aversion pour une diversification de l'activité qu'ils estiment déstabilisante. En effet, du point de vue des objectifs d'équilibre financier et de compétitivité sur un marché de la microfinance rurale devenu particulièrement concurrentiel, les tâtonnements concernant des micro-assurances sur le champ de la santé et la migration, produits dont la perspective de rentabilité est incertaine, renforcent la déstabilisation d'une organisation financièrement fragile. Pourtant, c'est bien la pérennisation de l'institution qu'assurent les récentes initiatives de l'ONG en matière de micro-assurances complexes. Cette pérennisation dépend moins de ses résultats réels que de son image d'organisme à la pointe de la microfinance et positionné sur le débat public. L'obtention de résultats en matière de micro-assurance santé et pour les populations réceptrices de remises est secondaire. L'obtention de subventions de l'APD suffit à exprimer le renouvellement réussi de son action. Cette image est la clé du maintien de la légitimité de l'ONG comme contre-pouvoir légitime et compétent. Ainsi, c'est avant tout à l'échelle locale qu'AMUCS se positionne. Le support de l'APD, comme reconnaissance internationale, est un outil indispensable à cela. On voit de cette manière comment, dans une configuration nationale précise, la micro-assurance sert des fins très particulières, éloignées des objectifs du produit tels que les présente de façon globale, la communauté d'interprétation qu'il réunit.

2) Pour Zurich, le développement de produits complexes comme signal au marché

Dans la collaboration assureur/distributeur spécifique que nous observons, interpréter les motivations de Zurich à développer des produits complexes est délicat. En plus des diverses fins des assureurs généralement observées et analysées dans le chapitre précédent, le maintien de l'engagement de Zurich vis à vis de produits qui ne fonctionnent pas dans les faits pose question. A ce titre, les interlocuteurs d'AMUCSS appartenant à la compagnie ont régulièrement manifesté aux représentants de l'ONG leur scepticisme tant au sujet des produits dirigés aux récepteurs de remises que du produit santé. Il est important de prendre la mesure du temps finalement court auquel s'intègre notre analyse d'un phénomène en mouvement. Ainsi, on ne peut évacuer l'hypothèse selon laquelle à moyen terme, l'assureur ne maintiendrait pas son intérêt pour ces produits complexes. Il est certain qu'aujourd'hui, Zurich montre un intérêt bien plus circonspect qu'AMUCSS à l'égard des deux micro-assurances observées. A ce titre, l'obtention de la subvention octroyée par le programme du BID-FOMIN et de FIDES a soulevé un enthousiasme nettement moindre (et même une certaine crainte)⁴⁷⁸ chez l'assureur que chez l'ONG.

Pourtant, malgré un rôle de l'ONG à ne pas négliger, il est évident que ce n'est pas sous la pression d'AMUCSS que Zurich étend sa collaboration avec cette dernière pour la mise en œuvre de produits complexes. Il est vrai qu'AMUCSS a joué un rôle moteur sollicitant Zurich pour le développement de ces produits sans que celui-ci ne propose jamais une gamme d'offre au-delà de la simple assurance-vie. Bien que le concept de relation commerçant-client ne soit qu'une facette de la relation Zurich-AMUCSS, il est certain que Zurich a intérêt à satisfaire les besoins d'AMUCSS s'il veut garantir sa fidélité. Après quelques années de collaboration, le volume de micro-assurances vie vendues par AMUCSS devient substantiel pour l'assureur. Depuis leur lancement jusqu'à la fin de l'année 2011, 165 000 micro-assurances vie ont été vendues. AMUCSS, loin d'intégrer un marché marginal, est incontestablement un client qu'il faut ménager. Ainsi, après l'échec du premier produit adressé aux familles de migrants qui

⁴⁷⁸ Constat émis par l'auteur à partir du poste d'observation participante dont elle a bénéficié en collaborant au projet soumis aux bailleurs, avec les deux partenaires.

n'a totalisé que dix ventes au long de son existence, la compagnie accepte de relancer un produit adressé au même public et à la couverture très proche. Si les représentants de Zurich font honnêtement le pari que le nouveau produit pourrait fonctionner davantage, ils font un choix d'investissement minime pour son développement. De la même manière au cas où le produit subirait un échec, la compagnie ne connaîtrait pas de pertes financières. Ainsi, le développement de produits complexes permet, entre autres, pour l'assureur de maintenir de bonnes relations avec son partenaire de distribution et de garantir, de cette manière, la continuité des produits simples et rentables que sont les micro-assurances vie.

AMUCSS n'a pas le monopole de l'usage de l'image des produits complexes. La publicité provoquée par le projet BID-FOMIN/FIDES est bénéfique pour les assureurs ayant obtenu la subvention puisqu'ils apparaissent auprès de leurs pairs comme précurseurs dans l'offre de produits sophistiqués et donc en situation avantageuse sur un marché encore quasiment vierge. En effet, à l'échelle mexicaine, tant la presse que l'AMIS ont relayé l'information. Même si les articles sur le sujet font état de l'étape initiale du projet⁴⁷⁹, en annonçant les objectifs chiffrés des assureurs, ils jouent un rôle annonciateur. L'idée du succès des produits complexes appuyé notamment par un titre comme « 10 micro-assurances à la rescousse de l'Amérique Latine⁴⁸⁰ » préexiste à leur succès réel. Le moment de la mise en œuvre des projets protège leur image publique grâce à l'opacité, légitime, qui règne sur les résultats réels et qui permet à Zurich et aux autres assureurs subventionnés de maintenir une longueur d'avance sur leurs concurrents ne bénéficiant pas d'un tel appui et d'une telle publicité pour mettre en œuvre des micro-assurances plus délicates que l'assurance-vie. Ces produits ont ainsi la fonction de produits d'appel. Dans une étape exploratoire, ces premiers assureurs bénéficient d'un environnement confortable pour évaluer la faisabilité des produits expérimentatoires sans grand risque.

Finalement, on observe chez les représentants de l'industrie mexicaine de l'assurance, la manifestation de leur intérêt à établir des collaborations étroites avec les pouvoirs

⁴⁷⁹ Voir par exemple Yuridia Torres, « Aseguradoras diseñarán nuevos microseguros para América Latina », *El Economista*, août 2012.

⁴⁸⁰ Viridiana Mendoza Escamilla, « 10 microseguros 'al rescate' de AL », *CNN Expansion*, 13 août 2012.

publics. Ainsi, alors que la nouvelle administration du président Peña Nieto entre en fonction, l'AMIS lui soumet une liste de produits que les assureurs seraient prêts à développer dans la perspective d'une collaboration public/privé⁴⁸¹. L'idée d'une participation de l'industrie d'assurance au renforcement du système de sécurité sociale de santé est explicitement soulevée. Pour les motifs que nous avons exprimés précédemment⁴⁸², de fortes barrières à la mise en œuvre d'une telle collaboration demeurent. On saisit bien l'opportunité du changement de gouvernement, le nouveau cherchant à se différencier des précédentes, ainsi que la brèche conjoncturelle que représenter ce moment choisi par les assureurs. Malgré toute l'incertitude de la mise à exécution d'un tel projet, les assureurs qui comme Zurich ont envoyé des signes publics de préoccupation pour des sujets de sécurité sociale au sens large, via la recherche pour le développement de micro-assurances complexes, apparaissent comme des interlocuteurs mieux préparés pour établir des collaborations avec l'Etat.

On observe ainsi des motivations indépendantes qui s'ajoutent dans une même période et qui incitent Zurich et d'autres assureurs engagés sur le champ de la micro-assurance à envisager différemment ces produits. En effet, malgré leur absence d'existence à l'heure actuelle, ces assureurs sont bel et bien engagés dans une démarche différente de celle qui était la leur au départ. Ils acceptent de considérer la possibilité de créer ces produits sans se référer strictement aux assurances traditionnelles dont on diminuerait le coût et l'indemnisation. Autrement dit, sur la micro-assurance santé que prévoit Zurich, par exemple, des libertés sont prises avec la fiche technique du produit de santé qu'ils distribuent déjà pour la classe moyenne supérieure. L'exploration de nouvelles voies servant d'autres intérêts par ailleurs, est ainsi véritablement ouverte.

Dans l'interaction mexicaine étudiée, on observe ainsi un statu quo autour de l'absence concrète des produits complexes sur le marché. Chacun des acteurs trouvant son compte au retardement de leur mise en œuvre ou à la décision d'abandon, un

⁴⁸¹ Yuridia Torres, « Aseguradoras apuestan por seguridad social », août 2013.

⁴⁸² Voir p. 268.

front commun solide permet la défense et même l'approbation de micro-assurances ne présentant pas de résultats.

II. La régulation de la pauvreté : un marché ouvert

La réflexion menée jusqu'à présent nous invite désormais à poser la question de la traduction et de l'interprétation de la micro-assurance, particulièrement quand elle a trait à des couvertures « concurrentes » à d'éventuelles couvertures sociales, dans le contexte des politiques publiques mexicaines. Face à la configuration des produits tels qu'ils se construisent et leur mode d'intégration aux activités des acteurs la prenant en charge, nous émettons l'idée que la micro-assurance s'intègre parfaitement à l'arsenal de dispositifs existant sur le marché public comme privé qui soutient la politique de régulation de la pauvreté⁴⁸³ à l'œuvre tout en accompagnant sa sophistication. Autrement dit, dans une perspective où la pauvreté, dont on régule le risque politique qu'elle sous-tend potentiellement, est structurellement envisagée comme un corps fonctionnel du modèle national de développement, la micro-assurance viendrait compléter les objectifs assistantiels des politiques adressées aux pauvres, politiques dégagées de l'ambition d'éradication. La micro-assurance présente l'avantage d'engager de plus en plus l'initiative privée sans contredire le style des politiques sociales. En ce sens, la micro-assurance est, au Mexique, paradigmatique car soumise au mode de gestion de la pauvreté à l'œuvre nationalement. Elle illustre ainsi l'appropriation d'un dispositif international dont les effets seraient relativement standards et dont l'usage, dans le contexte national d'étude sert finalement des logiques très particulières. Le processus d'appropriation de l'outil à l'échelle du pays engage ainsi son détournement.

Malgré la participation à la communauté d'interprétation de la micro-assurance, à l'échelle internationale, de différents acteurs agissant sur la scène mexicaine, nous estimons que la logique d'insertion du produit et ses effets relèvent davantage des caractéristiques et structures politiques locales.

⁴⁸³ Concept développé par B. Lautier et explicité dans le premier chapitre, p. 90

A. De la protection sociale vers la consommation de produits sociaux

1) *Les signes de l'Etat en faveur de la micro-assurance : de la régulation publique de la pauvreté à la responsabilisation des usagers de leur couverture sociale.*

Comme nous l'avons expliqué précédemment, la représentation selon laquelle le produit s'incorporerait de manière harmonieuse et bénéfique aux systèmes nationaux de sécurité sociale est forte. On admet volontiers, d'un point de vue théorique, que les micro-assurances santé peuvent se focaliser sur une couverture complémentaire à celle, limitée par manque de moyens, de la sécurité sociale publique de nombreux pays en développement⁴⁸⁴. En outre, le discours de la micro-assurance promeut entre autres, le produit pour sa capacité à pousser à l'amélioration des schémas publics de sécurité sociale. En matière de santé, on diagnostique que les schémas privés de micro-assurance conçus sans synergie avec les services de sécurité sociale ne sauraient être suffisants. En plus de l'octroi d'une couverture via des services spécifiques, c'est bien à la construction d'un système de sécurité sociale plus intégral et intégré qu'elle devrait œuvrer⁴⁸⁵.

Dans le contexte national mexicain, nous l'avons vu précédemment, ce type de synergie entre services publics et privés n'existe pas. La culture de l'Etat rend d'ailleurs difficilement envisageable une répartition coordonnée des pans de sécurité sociale entre services publics et assureurs⁴⁸⁶. Pourtant le mode de prise en charge de la protection sociale laisse bien entrevoir, de façon diffuse, un style privé de gestion s'apparentant à ce que nous déterminons comme une consommation de produits sociaux qui, engendrée par l'Etat, donne aux services privés un espace à occuper.

En effet, la micro-assurance ne fait pas l'objet d'une émergence dont les pouvoirs publics seraient les simples témoins. En formulant un cadre réglementaire pour le produit, l'Etat pose les conditions de mise en œuvre de solutions privées potentiellement concurrentes ou complémentaires des services publics permettant

⁴⁸⁴ Roth, McCord, Liber, *The landscape of microinsurance in the world's 100 poorest countries*, op. cit., p. 27.

⁴⁸⁵ Christian Jacquier et al., « The social protection perspective on microinsurance », *Churchill C: Protecting the poor: A microinsurance compendium.*, Genève, International Labour Organization, Munich Re Foundation, s. d., pp. 45-64.

⁴⁸⁶ Voir p. 151.

d'assurer aux individus une couverture sociale. En définissant le cadre légal d'existence de l'outil micro-assurance, l'Etat consent à l'établissement d'une protection morcelée au sein de laquelle son public ferait le choix d'une ou plusieurs couvertures sur les champs qu'il privilégie et auxquelles son portefeuille lui donne accès. En rendant extrêmement ardue la participation d'acteurs indépendamment des assureurs, à l'élaboration et à la distribution de solutions micro-assurantielles, l'Etat manifeste son choix de voir se développer, parallèlement à sa propre intervention, des produits exclusivement proposés par les compagnies d'assurance. Il n'exclut pas la participation de tout type d'organisation dans le cadre de leur distribution mais les engage au préalable à se structurer dans un premier temps comme interlocuteur reconnu de ces compagnies. Ainsi, l'Etat pose clairement que le leadership de la micro-assurance doit être assumé par les assureurs, privilégiant ainsi la solidité institutionnelle et financière à la maîtrise d'autres compétences également nécessaires à la viabilité du produit : accès aux populations cibles, compréhension des besoins et capacités à les traduire au travers d'un produit financier.

L'autre initiative publique faisant nécessairement écho à celle-ci si l'on interroge l'opportunité de la complémentarité public-privé dans l'offre de protection de sécurité sociale est celle du *Seguro Popular*, sur le champ de la santé. A l'initiative d'entités publiques séparées, sans action pro-active guidée par une vision stratégique claire, les deux mesures relèvent en fait d'agendas institutionnels différents. Pourtant, elles s'intègrent réellement au même cadre conjoncturel de politiques publiques qui, comme le montre Lindblom⁴⁸⁷, a posteriori trouvent un sens commun.

Dans la mesure où le *Seguro Popular* ne trompe personne dans son incomplétude chronique à offrir une vraie option de sécurité sociale de santé, la réglementation de la micro-assurance est un signe lancé à deux types d'acteurs qui devraient ainsi se rencontrer : les assureurs capables de proposer une offre dans cette niche de marché et les ayants droit du *Seguro Popular* qui devraient par eux-mêmes les moyens de combler ses failles.

⁴⁸⁷ Lindblom, « The Science of "Muddling Through" », *op. cit.*

En effet, l'instauration de *Seguro Popular* au milieu des années 2000 marque l'abandon, par l'Etat, de l'idée de sécurité sociale universelle. En proposant aux exclus de la sécurité sociale publique un service alternatif, que l'on peut qualifier de sous-service, on s'inscrit dans la logique précédemment décrite de régulation de la pauvreté. Les populations à bas revenu, s'affiliant au *Seguro Popular*, reçoivent dans une dynamique de subvention et d'assistance, un appui partiel. La dimension volontaire du dispositif est à ce titre éloquente : le public cible, en dehors de tout contrat social, doit manifester une démarche proactive pour s'affilier et renouveler cette affiliation. Cette démarche s'apparente de fait davantage à celle du consommateur face à l'acquisition de biens et services qu'à celui du citoyen appartenant à une communauté d'usagers de services publics.

Ignorant l'effet pervers selon lequel les individus les moins dotés en terme de capital social s'auto-excluent de tels dispositifs, le *Seguro Popular* s'appuie sur le postulat selon lequel les usagers agissent en consommateurs avisés et conscients de l'offre, en contradiction avec l'objectif annoncé de renforcer l'accès à une sécurité sociale de santé de ceux qui en étaient initialement privés. Le *Seguro Popular* favorise ainsi l'intégration des plus «qualifiés» des non-ayants droit à la sécurité sociale, ceux qui peuvent et savent postuler à ces dispositifs, alors qu'il devrait aussi et particulièrement toucher les plus démunis. Une enquête réalisée auprès de mères de familles de zones rurales marginalisées, dans le cadre de l'étude de marché de la micro-assurance santé AMUCSS-Zurich⁴⁸⁸ confirme cette idée. En effet, elle révèle un taux d'affiliation au *Seguro Popular* de 65% bien inférieur à celui de 85 % à l'échelle nationale annoncé par les autorités de santé à la même époque.

Encore une fois, au-delà d'une stratégie volontairement mise en œuvre à cet effet, les pouvoirs publics jouent malgré tout, dans une dynamique de régulation de la pauvreté, un rôle de promoteur de la privatisation de la prise en charge de nombreux pans de la sécurité sociale. Rodés à l'exercice de l'affiliation à des sous-services de sécurité sociale que l'on peut davantage apparenter à des subventions à l'exclusion d'une

⁴⁸⁸ Sulmont, *Estudio de Mercado: soluciones de microseguros de salud para poblaciones rurales de bajos ingresos - Informe parcial, op. cit.*

sécurité sociale plus intégrale, l'utilisateur pauvre des services publics devient un consommateur prêt à se tourner vers l'offre du marché privé. A ce titre, la micro-assurance, malgré toutes les incompréhensions qu'elle génère auprès de son public cible, est malgré tout, davantage accessible après l'introduction du *Seguro Popular*. Au début de l'année 2013, le ministère du Développement Social lance une assurance-vie pour les mères célibataires. Ce *Seguro para Madres* qui s'adresse aux plus démunies vient renforcer ce schéma au sein duquel l'utilisateur pauvre des services publics devient ce consommateur avisé à la recherche de prestations qui lui sont spécialement dirigées. Sous couvert d'attention aux plus pauvres, le dispositif de sécurité sociale public à deux vitesses rompt avec l'idée affichée par les autorités mais aussi présente dans la loi de protection universelle. Face à une offre publique de protection parcellaire et incomplète, les populations à bas revenu sommées d'aller au-devant des dispositifs de protection disponibles, sont doublement préparées par les services publics à se tourner vers l'offre privée. A la fois pressées par le manque de protection publique définie à minima dans une logique de régulation de la pauvreté et initiées à l'idée que la protection sociale s'acquière comme un objet de consommation, elles auraient désormais les capacités de faire leur marché, tant chez les prestataires publics que privés face aux différentes opportunités que représente l'offre disponible d'assurance. Il s'agit donc d'une interprétation paradigmatique de la micro-assurance par l'Etat mexicain, éloignée de l'idée qui en est donnée par sa communauté d'interprétation à l'échelle internationale.

2) *Le brouillage public-privé dans une forme renouvelée de la régulation de la pauvreté*

A ce processus de préparation du terrain, par l'Etat, au développement de services privés de micro-assurance, sans mettre à mal son mode de gestion de la pauvreté, se superposent des signes d'intérêt à lancer sur le marché des services couvrant certains pans de la protection sociale des populations à bas revenu de la part des assureurs. Cette simultanéité d'agendas, ni programmée, ni fruit d'une coïncidence, mais bien symptomatique du report de responsabilité de protection sociale sur les individus, permet de rendre visible la micro-assurance et de voir naître des tentatives de produits sophistiqués profitables ou au moins compatibles à l'action de l'Etat comme à celle des compagnies d'assurance. Cette compatibilité d'objectifs et d'intérêts sur le

développement de la micro-assurance semble moins certaine si on observe l'implication de ceux qui désirent mettre en œuvre des services de protection sociale alternatifs aux services publics déficients. En effet, il apparaît que cet objectif soit, dans le développement actuel de la micro-assurance, laissé de côté.

Le cas de l'alliance entre AMUCSS et Zurich est une représentation assez complète de l'absorption par la micro-assurance, dans une mise en œuvre finalement partielle, d'intérêts liés à des agendas différents. Compatibles un temps, les intérêts de l'un finissent par prendre le dessus sur ceux de l'autre. Effectivement, c'est bien des intérêts propres à Zurich et à AMUCSS qui les poussent à formuler des offres plus complexes que la micro-assurance vie, ayant trait à la santé et à la migration. Dans ce processus, si l'ONG a une idée claire de ce qu'elle recherche, elle n'a en réalité que peu de prise sur les résultats et effets de sa collaboration avec l'assureur. Dans sa logique propre d'intégration de la micro-assurance à son panel d'activités, AMUCSS, nous l'avons expliqué précédemment, poursuit l'objectif de son maintien comme contrepouvoir actif tout en faisant un usage instrumental de la rhétorique internationale de la micro-assurance. Pourtant, en faisant valoir un nécessaire positionnement en faveur de la micro-assurance face à une sécurité sociale lacunaire, AMUCSS participe de la même dynamique de préparation et consolidation de services sociaux à consommer. En travaillant aux côtés de Zurich à la distribution de micro-assurances privées, elle valide, malgré elle, un système au sein duquel, plus qu'un instrument de dénonciation, les micro-assurances viennent appuyer une sécurité sociale chroniquement déficiente. Ces produits permettent de relayer l'idée désormais forte dans une gestion plus sophistiquée de la pauvreté que les mêmes pauvres doivent eux-mêmes prendre en charge la décision de leur protection sociale.

En s'engageant, pour d'autres raisons, au développement de micro-assurances volontaires sur les champs de la santé et de la migration, AMUCSS dépend de l'assureur, lui transmet son savoir de la population visée et lui facilite l'accès jusqu'à elle. C'est ainsi sans pouvoir le contrôler qu'AMUCSS, en donnant ces clés, indispensables à la définition d'une offre, devient le collaborateur du glissement vers une offre privée de produits sociaux à la carte, qui ne remet pas en cause, ni entre en

concurrence avec les services publics pour des usagers qui seraient des consommateurs informés et faisant preuve d'initiative.

C'est bien en ce sens que l'on observe une rupture de la micro-assurance appliquée à des protections potentiellement intégrées à la sécurité sociale avec l'identité et les intérêts d'AMUCSS. Pour cette ONG dont la cohérence et continuité repose sur une identité idéologique revendiquée, la micro-assurance vient s'opposer de front aux idéaux par lesquels elle s'autodéfinit. Zurich au contraire, ne reposant pas sur une identité idéologique, ne souffre pas de cette menace. Néanmoins, notons que ce nouvel élément concernant AMUCSS est constitutif de son absence d'attitude proactive pour la mise en œuvre effective de la micro-assurance santé en cours d'élaboration.

On assiste donc à la réaffirmation de la régulation de la pauvreté par l'Etat mexicain qui formule une nouvelle offre de protection sociale a minima tout en donnant l'opportunité à des initiatives privées de micro-assurances, menées par les assureurs, d'émerger. La capacité des ONG prenant part à ces initiatives à se positionner durablement comme contrepouvoir est questionnable. Dans le cas observé, AMUCSS n'a pas d'autre solution que de jouer les règles du jeu imposées par la réglementation publique et de se soumettre aux produits qui conviendront en dernier recours à l'assureur. Le jeu de la privatisation de la sécurité sociale l'emporte et prédomine. AMUCSS, engagée dans un dispositif au sein duquel elle joue le rôle d'intermédiaire-passeur de son savoir sur la population cible, plus que d'un pouvoir de veille sur la qualité des services, semble seulement parvenir à retarder le processus en l'attente de solutions alternatives qui n'apparaissent pas.

B. Résultats en termes d'accès à la protection sociale : une couverture incomplète et des services chers

1) Pas de complémentarité de fait entre services publics et produits privés pour la sécurité sociale

Un tel modèle de prise en charge de la sécurité sociale au sens large, au moyen d'une offre de prestataires tant publics que privés est, au vu de la nécessaire attitude proactive de ses usagers, problématique. Il est d'autant plus critiquable que les services offerts à la population exclue du système de sécurité sociale publique dans le cadre de l'emploi formel et financé par la taxation directe de la relation employeurs-

employés, est trop fortement lacunaire. En effet, si l'on observe le seul pan de la santé, l'offre de micro-assurance, telle qu'elle existe et se développe, ne saurait combler les manques du *Seguro Popular*. L'obligation des assureurs à veiller à une rentabilité, même minimum, des produits, nécessairement déterminée sur la base de la volonté de paiement de leurs usagers, les incite à proposer des couvertures très réduites de certaines pathologies graves et urgences de santé. En effet, la liste des soins pris en charge par le *Seguro Popular* ajoutée à celle prise, et potentiellement prise par les produits de certains assureurs, ne couvre pas la demande réelle de santé.

Ainsi, même l'utilisateur à bas revenu le plus avisé qui, exclu de l'emploi formel, structurerait de la meilleure façon sa protection en santé, resterait exposé à divers risques. Ils sont nombreux, et il ne s'agit pas ici d'en faire la liste exhaustive. Signalons ici à titre d'exemple que le traitement du diabète, exclu par les assureurs, qui refusent systématiquement l'affiliation à ceux qui souffrent de cette maladie, n'est, dans les faits pas pris en charge de manière complète par le *Seguro Popular*. D'une part, il n'intègre le suivi que de certaines des affections interférentes à cette maladie chronique⁴⁸⁹ qui tendent à se présenter chez la majorité des patients après une période de dix à quinze ans. D'autre part, les infrastructures de santé, et plus encore dans les zones rurales, sont dans l'incapacité matérielle de fournir l'attention effectivement prévue par le programme. Or le diabète représente un problème de santé publique de première importance. L'Enquête Nationale de Santé réalisée en 2012 révèle que 9,2% des adultes sont diagnostiqués comme souffrant du diabète⁴⁹⁰ et qu'une mort sur trois intègre cette maladie en cause secondaire.

Une autre illustration éloquentes est celle concernant les personnes âgées : passés les 60 ans et, parfois des 65 ans, selon les assureurs, les individus ne peuvent plus acquérir une micro-assurance de santé. Ainsi, en termes de protection de la santé, les non-affiliés âgés aux régimes de sécurité sociale publiques n'ont plus que l'option *Seguro Popular* sur laquelle compter. Face à la multiplication des besoins de soin dû à leur âge avancé, les plus vieux s'affrontent à une offre effective déficiente et souffrent, s'ils

⁴⁸⁹ « Catálogo Universal de Servicios de Salud. Causes 2012 », Comisión Nacional de Protección Social en Salud - *Seguro Popular*, 2012.

⁴⁹⁰ On estime importante la proportion de diabétiques non diagnostiqués.

n'ont pas les ressources personnelles ou familiales suffisantes, d'une attention incomplète.

Les méthodes de calcul de l'assurance rendent inenvisageable l'initiative d'assureurs en terme de micro-assurances santé pour ces deux publics, pour lesquels la complémentarité avec le *Seguro Popular* est pourtant des plus nécessaires.

2) La micro-assurance : une réponse préétablie sans correspondance avec les besoins observés de sa population cible

Les situations que nous venons d'envisager dans lesquelles le public cible serait particulièrement réactif dans sa prospection de l'offre existante en terme de protection sociale sont bien sûr hypothétiques et ne reflètent pas la réalité. Dans les faits, nous avons observé jusqu'à présent, que la population cible ne s'affilie pas massivement, ni aux micro-assurances santé existantes ni aux produits pour les familles transnationales.

En plus des lacunes persistantes de l'offre publique et privée de protection sociale pour les populations à bas revenu que nous avons pointées, on peut s'intéresser à l'intérêt des couvertures intégrées dans les produits de micro-assurance existants et en cours de développement. Permettent-elles malgré tout de couvrir une partie de la demande de la population cible ? Or, il apparaît que ces dispositifs sont moins conçus comme des solutions à des nécessités observées que comme des réponses correspondant à un savoir-faire de l'offre garantissant, tant pour les assureurs que pour les distributeurs, une continuité de la pratique professionnelle et la protection des intérêts.

Pour étayer cette idée, revenons tout d'abord sur la micro-assurance pour les migrants telle qu'elle a été offerte dans le cadre de l'alliance Zurich-AMUCSS, produit similaire aux micro-assurances offertes aux récepteurs de remises par d'autres institutions au Mexique et dans d'autres cadres nationaux.

Les familles de migrants sont effectivement exposées à des menaces diverses qu'elles aimeraient voir réduites. Si le décès du membre de leur famille pourvoyeur d'une partie du revenu du foyer par le biais de la remise est l'une d'entre elles, il est loin de constituer la menace la plus tangible et donc une priorité dans l'ordre de protection. Au contraire, c'est quasiment le lot de toutes les familles rurales réceptrices de s'être

confrontées une fois ou l'autre, et parfois de manière durable, à l'absence de transfert pour deux raisons majeures : pour des questions de santé, le migrant n'a pas pu travailler et donc obtenir de revenus ; face à la rareté provisoire ou durable d'emplois sur le marché du travail des migrants informels, l'émetteur de la remise s'est retrouvé au chômage. Ces deux situations relèvent du même problème : celui de l'absence de protection sociale du travailleur au noir. Une fois ceci diagnostiqué, la réponse à formuler en termes de micro-assurance s'avère très éloignée de la couverture du décès. On peut douter de la capacité et motivation de la part des concepteurs de la micro-assurance à entreprendre la tâche complexe voire utopique de formuler une infrastructure de protection pour les victimes d'un système d'emploi reposant justement sur la précarité et la vulnérabilité de ceux qu'il exploite. Pourtant, il est fort probable que tant que les dispositifs de micro-assurance proposés aux récepteurs de remises n'intègrent qu'une couverture décès, leur public cible, inquiet de risques plus concrets, continue de les ignorer.

Quant à la santé, le lien établi entre le problème de l'appauvrissement des foyers ruraux qui affrontent un choc de santé et la solution microfinancière établie au moyen d'un produit de micro-assurance ne va pas de soi. Dans la mesure où les produits envisagés n'intègrent que des couvertures forfaitaires pour des situations catastrophiques particulières, de nombreuses composantes de l'appauvrissement à cause d'un choc de santé restent négligées. Or nombre de ces composantes occupent une place importante dans la valorisation individuelle de la protection de la santé. C'est le cas notamment de l'accès aux médecins spécialistes et aux infrastructures médicales adéquates face à un problème donné. Puisque cet accès est structurellement exclu pour la majorité des habitants des zones rurales, ces derniers sont peu motivés à payer pour un service qui, bien qu'il leur apporte une aide monétaire, ne leur fournira pas l'opportunité de soin attendu. Les institutions telles que Zurich et AMUCSS, malgré leur intention de répondre à l'appauvrissement pour des causes de santé, s'avèrent impuissantes à participer à l'amélioration des infrastructures de soin. Une réponse assurantielle au dysfonctionnement chronique du système de santé apparaît quelque peu anecdotique et semble précéder de manière

peu opportune le développement d'une offre de soin plus complète et mieux distribuée qui pourrait éventuellement faire l'objet d'une initiative privée.

Plus généralement, la micro-assurance comme dispositif venant efficacement se substituer aux pratiques informelles de protection des foyers à bas revenu est, du point de vue des conditions posés par le premier et des motivations des seconds, à remettre en cause. Le produit en cours d'élaboration d'AMUCSS et Zurich qui, à terme, s'acquerrait de manière volontaire par ses usagers, en échange d'un paiement régulier, se confronte durement à la culture de réception de subvention, très prégnante chez les plus pauvres, culture issue de la régulation étatique de la pauvreté à laquelle ces usagers sont habitués. Exclutés permanents des dispositifs de sécurité sociale, ce concept ne fait pas sens pour cette population qui ne saurait le revendiquer et envisage sa survie grâce à l'utilisation d'« aides » ponctuelles diverses, tant de la part de l'Etat, d'éventuelles organisations caritatives religieuses ou de projets de l'APD, que d'autres individus de leur cercle social proche. Le caractère restreint de la protection intégrée à une police d'assurance représente un obstacle fort pour des individus vulnérables, aux ressources réduites, qui peuvent voir surgir à tout moment des risques très variés. Payer pour un type de protection pour finalement devoir faire face à un problème d'un autre genre semble être un calcul peu rationnel. En ce sens, la gratuité et la flexibilité des appuis extérieurs ex post, bien que limités, les rendent plus attractifs.

La micro-assurance apparaît, en ce sens, peu intégrée aux pratiques de gestion des risques des foyers. En effet, la mise en place des structures propres de sauvetage si et seulement si le problème a lieu s'oppose à la philosophie de l'assurance qui consiste à payer pour ne jamais voir le risque se présenter.

A ceci s'ajoute une vision erronée de l'assurance. Instrument foncièrement compliqué, il souffre au Mexique d'une incompréhension particulière à cause du *Seguro Popular*, souvent seule représentation de l'assurance à laquelle le public cible de la micro-assurance a accès. Dans les faits, ce public en bénéficie gratuitement et ne peut, de ce fait, intégrer l'idée que l'assurance est un produit payant pour son usager. Alors que l'assurance volontaire demande une attitude proactive de la part de ses affiliés, les usages existant d'affiliation chez la population cible sont quasiment exclusivement

passifs dans le cadre de campagnes massives d'affiliation au *Seguro Popular* et au moment de l'acquisition d'un microcrédit, requérant une assurance-vie. C'est donc moins par choix que par opportunité du service gratuit ou comme acquittement d'un prérequis pour accéder à un autre service que les populations à bas revenu mexicaines deviennent détentrices d'une police d'assurance.

La micro-assurance comme soumise à la décision d'achat de son public sur le marché, qu'elle couvre la santé ou le décès d'un migrant, souffre ainsi d'un manque de correspondance entre la fin qu'elle se donne et les moyens dont elle dispose. En ce sens, bien que l'offre n'ait pas encore fini d'être déterminée et continuera certainement d'émerger ces prochaines années, elle répond nécessairement à des critères de contenu prédéfinis qui tuent dans l'œuf son potentiel d'acquisition. Ainsi, le lien établi entre le problème de l'appauvrissement des foyers ruraux et la solution microfinancière établie au moyen d'un produit de micro-assurance ne semble pas si opportun. Effectivement, nous l'avons vu, plus que d'une solution, il s'agit, pour des raisons externes à la population concernée, d'un produit dont l'élaboration et la mise en œuvre sont définis dès le départ, avant même que soit analysée en profondeur le problème attaqué. Plus que basée sur une étude de besoin, la réponse micro-assurance correspond à une mobilisation de savoir-faire et opportunités dont disposent certains acteurs jouissant d'une place stratégique, que ce soit grâce à leur accès à la population cible ou à leur capacité institutionnelle à développer des micro-assurances. Ainsi, l'intervention d'AMUCSS est celle d'une organisation, qui a déjà capté la population cible, bénéficiant d'une connaissance précise de la microfinance rurale qu'elle utilise pour répondre aux différents problèmes qu'elle observe sur ce terrain et sur lesquels elle estime pouvoir avoir un impact positif. L'absence d'autres institutions travaillant sur ces problèmes, sur ce même terrain, neutralise la possibilité de l'usage d'outils ne relevant pas de la microfinance et la critique de l'action par celle-ci. En outre, malgré les bouleversements qu'elles peuvent susciter pour le distributeur, comme nous l'avons illustré pour AMUCSS et les IMF rurales⁴⁹¹, les nouvelles pratiques

⁴⁹¹ Voir p. 250.

à mettre en œuvre pour distribuer des micro-assurances volontaires restent suffisamment proches d'une pratique préexistante.

Il ne s'agit pas ici d'affirmer l'inadaptation de l'usage de la micro-assurance pour diminuer la vulnérabilité des familles rurales mais de montrer les incohérences provoquées par le fait que la question n'ait jamais été posée de cette manière dans le dispositif de développement en cours. Il repose pourtant sur cette relation présentée comme naturelle et évidente. Nous sommes témoins du phénomène, décrit par Mosse⁴⁹², par lequel émergent des concepts parlants et globalement partagés dans les interventions de développement et selon lequel des catégories empiriquement observables, telles que la vulnérabilité par exemple, peuvent s'avérer nécessaires à la construction théorique d'une intervention déjà en construction autour d'une communauté partageant une tradition et méthodologie d'intervention. Or, comme le rappelle Mosse, ce processus a des effets importants sur le réel. Le problème est l'opacité régnant autour de ces effets. Comme nous l'explique cet auteur, qui fonde son analyse sur l'observation participante de long terme d'un projet de développement agricole en Inde piloté par la coopération britannique, le discours devient la fin ultime du projet. Ce discours est la clé de voute de la permanence de la collaboration entre les acteurs engagés dans le projet. Maintenir un discours positif et uni assure à la fois la permanence du projet et la légitimité des parties prenantes. En revenant à notre propre contexte, nous comprenons donc l'importance et la non-remise en cause du postulat selon lequel la micro-assurance permet de lutter contre la vulnérabilité. En effet, il permet de légitimer l'intervention concertée de l'APD, des assureurs et de la microfinance. Néanmoins, l'observation de l'intérêt limité pour le produit de sa population cible, son acquisition opportuniste si le produit est gratuit, le maintien de l'usage d'autres pratiques et outils en cas de confrontation à un choc semblent pointer la nécessité de questionner le lien vulnérabilité-micro-assurance sur lequel le produit se structure.

⁴⁹² Mosse, *Cultivating development*, *op. cit.*

3) De la régulation publique de la pauvreté à la régulation des pauvres par le marché : la généralisation des sous-prestations.

Lorsque la nouvelle administration centrale mexicaine lance, au début de l'année 2013, sa propre politique de « croisade contre la pauvreté », elle réitère l'idée que la frange de la population à bas revenu se gère grâce à des mesures particulières de régulation de la pauvreté excluant ainsi l'idée d'une homogénéisation des politiques et droits économiques et sociaux qui s'adresseraient à l'ensemble de la population du pays. La subvention de l'affiliation au *Seguro Popular*, pratique avec laquelle ne rompt pas cette nouvelle administration, face à l'alternative de la sécurité sociale, en est l'une des illustrations.

Parallèlement et dans un mouvement où l'on poursuit la libéralisation de l'offre de prestations sociales, en donnant l'opportunité de continuer d'intégrer les pauvres par le marché, la micro-assurance au Mexique permet d'enraciner un système d'accès aux services à plusieurs vitesses. De la même manière que pour les autres biens de consommation, on acquiert sa protection sociale en fonction de son portefeuille et on dispose, par là même, de services à la hauteur de sa capacité de paiement. Le public cible de la micro-assurance apparaît ainsi comme le perdant du dispositif puisqu'il ne dispose que de sous-prestations. A la différence des populations aisées couvertes par des assurances chères et des affiliés à l'un des systèmes de sécurité sociale qui bénéficient de couvertures complètes, lorsqu'un problème, relevant d'une couverture sociale liée au travail et à la santé, non ou partiellement pris en charge, se présente pour cette population à bas revenu, personne d'autre qu'elle n'a la responsabilité d'en payer les conséquences. Elle est ainsi le financeur des menaces que ni les pouvoirs publics ni les prestataires du marché ne veulent risquer d'assumer.

Un tel constat invalide donc, au Mexique, l'hypothèse diffusée par la communauté d'interprétation de la micro-assurance, partie intégrante de sa légitimation, selon laquelle la prise en charge de prestations sociales par le produit contribuerait, grâce à la synergie avec les services publics, à l'amélioration de la qualité de l'accès à la protection sociale. La typologie des systèmes de santé dans le monde en

développement que proposent Destremau et Lautier⁴⁹³ est, tout en rejoignant notre analyse, un cadre de compréhension complémentaire de ce que nous observons. Selon ces auteurs, le Mexique appartient à une catégorie d'Etats qui n'envisagent l'accès à la protection sociale que dans une pratique « Top Down » par laquelle les politiques publiques sont le régent absolu de leur mise en œuvre. Ainsi, malgré des limites des services qu'il prend en charge directement, l'Etat mexicain ne conçoit l'extension d'offre privée de services de santé que sous son contrôle et dans l'espace réduit qu'il prévoit pour cela. Dans ce contexte, le constat de l'inefficience d'une sécurité sociale pour les salariés et des mesures d'assistances pour les autres, ne peut motiver une ouverture vers le secteur privé. Les administrations publiques successives font preuve d'une parfaite continuité politique en privilégiant des mesures superficielles d'amélioration qui s'incorporent parfaitement au système en place.

Les micro-assurances complexes, comme initiatives requérant nécessairement de la collaboration de l'Etat, se heurtent rudement à cette logique « Top Down » au sein de laquelle les subventions sociales fournies aux plus pauvres sont considérés, à travers le temps, comme une réponse convenable, dans une logique de régulation de la pauvreté, au défi de l'application des droits des individus. L'Etat, en réglementant la micro-assurance, précise le cadre d'accès au marché des pauvres mais ne manifeste en aucun cas la possibilité de lier cette initiative à un projet d'évolution de la sécurité sociale. En se bornant à une réglementation d'ordre technique, l'intégration de la micro-assurance à l'appareil légal du pays, crée en fait un marché pour des produits pouvant avoir un contenu social nécessairement en marge d'une politique sociale. L'adaptation de l'idéal type du produit, souhaitée par la communauté d'interprétation de micro-assurance, se révèle inopérante pour le contexte mexicain. Il semblerait, tel que l'affirment Destremau et Lautier⁴⁹⁴, que les blocages politiques à une redéfinition de la protection sociale, sont les plus résistants. En omettant de les considérer, le discours accompagnant la micro-assurance, déployé par sa communauté

⁴⁹³ Blandine Destremau, Bruno Lautier, « Analyse et comparaison des systèmes de protection sociale du monde en développement. Eléments de typologie et méthode », document de travail du Réseau Impact et du centre de recherche de l'IEDES, 2006.

⁴⁹⁴ *Ibid.*

d'interprétation, diffuse un discours dont les répercussions sur la réalité peuvent jouer un rôle opposé à ce qui était énoncé. Au Mexique, la micro-assurance s'intègre à un marché des produits sociaux dans le cadre de la régulation de la pauvreté. On doute alors d'une traduction réussie de la micro-assurance.

CONCLUSION

En septembre 2013, le président Peña Nieto soumet au Congrès mexicain la création du Système de Sécurité Sociale Universelle. Liée à la proposition de réforme fiscale, elle prévoit d'assurer à tous les Mexicains un accès aux soins mais aussi une assurance chômage et un minimum retraite, mesures qui permettraient de garantir des conditions minimum de bien-être. Loin de constituer un bouleversement pour notre sujet d'étude, cette initiative vient au contraire confirmer l'analyse que nous avons développée quant à l'intégration potentielle de micro-assurances complexes dans le contexte mexicain.

En soumettant cette proposition le président de la République confirme qu'il existe bien, au Mexique, une volonté de responsabilité de l'Etat dans la prise en charge des risques sociaux. En associant explicitement au projet de socle public universel de protection sociale non seulement l'accès à la santé mais aussi à une assurance chômage et des pensions de retraite, il reconnaît une acception étendue du concept de sécurité sociale publique. A ce titre, il déclare « cette initiative a pour objet de permettre une transition entre la sécurité sociale comme droit du travail à la sécurité sociale comme droit humain ⁴⁹⁵ ». Pourtant, les mesures envisagées pour la mise en œuvre du Système de Sécurité Sociale Universelle ne dépassent pas les paradoxes, présentés ici, de la prise en charge effective des risques sociaux par l'Etat au Mexique. Au contraire, on observe une extraordinaire continuité avec ce que nous avons décrit comme des initiatives de « régulation publique de la pauvreté ». Alors que le texte reconnaît apparemment le problème du trop faible taux d'emploi formel, puisqu'il mêle les questions de chômage et pensions de retraite à une refonte de la fiscalisation du travail, il prévoit une assurance chômage uniquement pour les travailleurs ayant cotisé au moins deux ans dans les trois dernières années avant la demande d'indemnisation de chômage ⁴⁹⁶. Parallèlement, il prévoit de fournir temporairement des allègements administratifs et des cotisations réduites aux employeurs pour les

⁴⁹⁵ Traduction propre d'une citation tirée de: Redacción, « Minuto a minuto: Presenta EPN iniciativa de reforma hacendaria », *El Excelsior*, sept. 2013.

⁴⁹⁶ Zenyazen Flores, « Incompleta, la propuesta para la Seguridad Social Universal », *El financiero*, sept. 2013.

encourager à s'incorporer au système de sécurité sociale formel⁴⁹⁷. Le caractère « universel » de la sécurité sociale n'est donc pas de la responsabilité directe de l'Etat, qui veut apparaître comme proactif sur le sujet avec les nouvelles mesures décrites, mais dépend du bon vouloir des employeurs à intégrer le système formel d'emploi. Sans entrer dans le débat de l'intérêt d'affronter le problème par ce biais, il apparaît néanmoins que l'étiquette de « sécurité sociale universelle » ne correspond pas au contenu de la réforme. La nommer de la sorte relève davantage d'une stratégie politique électoraliste. Fidèle à la tradition politique populiste que nous avons décrite, le chef de l'Etat diffuse le message et lui donne de cette manière une fonction performative. En ce qui concerne les modalités de prise en charge de la santé et la retraite, l'initiative de loi n'intègre aucun changement substantiel, s'inscrivant en fait en continuité avec les lois déjà en place. Dans le champ de la santé, le président annonce une forte dépense en infrastructure sur cinq ans (10 mille millions de pesos destinés au secteur de la santé sur les six ans de mandat présidentiel⁴⁹⁸) mais élude la question de la mise en cohérence des régimes de sécurité sociale inégalitaires et n'aborde pas la possibilité de se rapprocher des autres pays de l'OCDE, par le biais d'un pourcentage du budget public majeur alloué durablement au secteur santé. C'est peut-être en matière de pensions de retraite que le projet est le plus décevant. En effet, la subvention assistancialiste et minime existante dans le cadre du programme « 70 y más⁴⁹⁹ » et attribuée aux personnes âgées les plus pauvres serait remplacée par un dispositif presque identique s'adressant aux plus de 65 ans⁵⁰⁰. Ce projet au nom porteur d'illusions est une manifestation supplémentaire de l'expression d'un Etat qui, au travers de projets foisonnants en apparence, donne l'impression de résoudre des problèmes politiques majeurs qu'il ne traite que superficiellement. Il révèle également l'importance politique de la sécurité sociale. En ce qui concerne l'évolution de la sécurité sociale durant le mandat de l'administration en place, les mesures annoncées

⁴⁹⁷ Mauricio Torres, « Peña propone nuevos derechos sociales solo para empleados formales », *CNN México*, sept. 2013.

⁴⁹⁸ Redacción AN, « Peña Nieto anuncia reforma de seguro universal de salud », *Aristegui Noticias*, juill. 2013.

⁴⁹⁹ 70 et plus.

⁵⁰⁰ Flores, « Incompleta, la propuesta para la Seguridad Social Universal », *op. cit.*

n'auront pour conséquence que de maintenir un régime à plusieurs vitesses au sein duquel les exclus du secteur formel d'emploi, et aussi les plus pauvres, continuent de bénéficier de sous-prestations niant les droits formels qui leur sont pourtant reconnus. La proposition de Système de Sécurité Sociale Universelle est une nouvelle manifestation d'une régulation publique sophistiquée et maîtrisée de la pauvreté.

Nous pouvons évoquer un autre événement de l'actualité mexicaine récente pour nourrir les réflexions finales de cette recherche. En mai 2013, s'est tenu à Mexico, la 23^{ème} Convention des Assureurs du Mexique à laquelle ont participé tous les représentants du secteur mais aussi de nombreux responsables politiques tels que le président de la République, le directeur de la Banque Centrale ou encore le Ministre des Finances. Au cours de cet événement, l'AMIS a présenté une proposition de collaboration au secteur public au travers d'un document dont le nom « Sécurité Sociale » laisse imaginer un projet audacieux ou du moins novateur pour le Mexique. Ce document, même s'il ne reprend pas textuellement le concept de micro-assurance, envisage diverses modalités de prise en charge des risques, par les compagnies d'assurance, du public visé par ce produit. Ainsi, il soumet, entre autres, la possibilité de l'offre de couvertures assurantielles privées pour des travailleurs exclus du système formel d'emploi pour des prises en charge équivalentes à celles prévues par la Loi de Sécurité Sociale. Il imagine aussi une amélioration de l'assurance maladie et maternité au moyen de la massification de polices privées prévoyant des prestations sous forme d'indemnisation monétaire. En outre, il envisage que le secteur de l'assurance privé aide l'Etat à établir une couverture de risque de chômage grâce à une participation à l'investissement initial pour la création d'un fonds solidaire de retraite. A la présentation de ce texte, Peña Nieto a déclaré que la mise en place d'un système de sécurité sociale universel était une priorité de son gouvernement sans jamais évoquer pour autant la possibilité d'une collaboration avec le secteur privé de l'assurance. A son endroit, il n'a pourtant pas tari d'éloges et il l'a félicité pour les promesses de croissance économique que porte aujourd'hui l'industrie. L'unique lien qu'il établit entre l'Etat et ce secteur se limite aux aspects de réglementation des procédures dans le cadre de la nouvelle Loi d'Institutions d'Assurances et de Garanties et de la Réforme à la Loi sur le Contrat d'Assurance. Il salue les deux initiatives législatives et leur rôle

déterminant dans la consolidation de l'industrie et l'amélioration de la relation assureur-client⁵⁰¹.

Le projet de Système de Sécurité Sociale Universelle, soumis au Congrès quelques mois plus tard et que nous venons d'évoquer, est particulièrement révélateur de l'indifférence des pouvoirs publics envers l'offre de collaboration soumise par le secteur de l'assurance dans l'amélioration et l'extension du système de sécurité sociale. A ce titre, l'administration de Peña Nieto ne présente aucune rupture avec les administrations précédentes et se montre un parfait héritier d'une culture politique autoritaire traitant la prise en charge de la sécurité sociale comme un domaine réservé et niant les disparités chroniques qu'il génère.

Au Mexique, les limites d'une micro-assurance complexe conçue sans l'aide des institutions de l'Etat

Nous sommes donc face à une nouvelle manifestation de la non-prise en considération du potentiel apport du secteur privé dans un aménagement de la sécurité sociale. Alors que le schéma d'Etat Providence est extrêmement lacunaire au Mexique, nous remarquons la permanence de l'idée chez les représentants des pouvoirs publics selon laquelle l'Etat a la capacité de prendre en charge, seul, la sécurité sociale. Les bénéfiques politiques que peuvent engendrer les politiques d'assistance aux pauvres, réinventées par les administrations qui se relèvent, expliquent en partie le maintien de ce positionnement idéologique. En effet, il apparaît que la collaboration avec des services privés est écartée a priori et non parce que les conclusions d'éventuelles études menées sur la question démontrent qu'elle n'est ni opportune ni souhaitable. Au vu de la superficialité des initiatives publiques successives, on ne peut non plus émettre l'hypothèse selon laquelle les représentants des pouvoirs publics refusent cette alliance à cause de motivations idéologiques sur le devoir de l'Etat face à ses citoyens de leur octroyer intégralement un service qui leur revient de droit. En effet, aucune réflexion en ce sens n'a été rendue publique par les autorités.

⁵⁰¹ Information tirée de : Adriana Rodriguez Canales, « México avanza hacia un sistema de seguridad social universal », *El financiero*, Numero Especial, 2013.

L'enracinement du positionnement que nous venons de décrire, réaffirmé successivement par les différentes administrations, au travers de la mise en œuvre de nouveaux dispositifs aux effets équivalents de régulation de la pauvreté, apparaît être un cadre paradigmatique pour la micro-assurance. Au Mexique, elle apparaît fort contrainte dans la mise en œuvre de ses objectifs sociaux tels qu'ils sont définis et prescrits par sa communauté d'interprétation. Les conclusions, émises dans différents contextes, concernant les micro-assurances complexes, et particulièrement celles qui intègrent des couvertures de sécurité sociale, se rejoignent : des dispositifs de qualité uniquement privés sont peu envisageables. Les difficultés d'émergence des deux types de produits que nous avons observés dans notre étude semblent aller dans ce sens :

- la micro-assurance vie offerte aux familles transnationales, bien que ce ne soit pas un élément qui ait motivé son élaboration, s'inscrit malgré tout comme réponse indirecte aux risques du travail auxquels les individus font face, seuls, dans la sphère privée. S'adressant à ceux qui ne sont pas parvenus à s'insérer dans le marché de l'emploi national et à leur famille, elle s'inscrit dans un dialogue indirect avec les pouvoirs publics qui n'ont pas offert jusqu'ici d'alternative en termes de couverture des risques que constituent le chômage et l'émigration de travail. C'est entre autres parce que le produit est limité à une seule protection face au décès potentiel, ignorant la chaîne de risques complexes à laquelle sont exposés des foyers extrêmement dépendants de l'emploi précaire de leur membre émigré, qu'il ne bénéficie pas de l'intérêt de son public cible. La récente proposition de Peña Nieto sur le champ d'une couverture de sécurité sociale pour le chômage fait écho à l'échec de cette initiative de micro-assurance. S'adressant exclusivement à ceux qui ont cotisé à la sécurité sociale⁵⁰² pendant au moins deux ans dans les trois années précédant la demande d'indemnisation, elle comprend une période de couverture maximum de six mois, d'une valeur de 60% du salaire moyen le premier mois, de 50% le second puis de 40% les suivants. En outre, elle ne s'applique qu'au bout d'un mois effectif de chômage. Si l'on peut être choqué

⁵⁰² Uniquement avec l'IMSS ou l'ISSSTE

du caractère extrêmement restrictif de la couverture envisagée dans cette proposition, elle nous confirme cependant que la magnitude du phénomène de sous-emploi⁵⁰³, géré par la sphère informelle, et le coût que représenterait sa protection sont tels que l'Etat ne peut prendre en charge le problème de manière intégrale et pose strictement les limites de son intervention. Face à la modestie de cette initiative publique, il apparaît naturel que des assureurs privés abordent la question des risques liés à l'emploi uniquement dans des formes extrêmement restreintes dont le produit offert par Zurich et AMUCSS, que nous avons présenté, est l'archétype. A ce titre, le choix d'une assurance-vie pour une niche de travailleurs très délimitée, les migrants, s'apparente plus à une opportunité d'expérimentation d'un type de produit auprès d'une catégorie de public qu'à une volonté sincère et spécifique de fournir une assurance-vie aux familles de migrants. L'échec de ce produit en ce qui concerne sa distribution oblige à poser la question plus directement des perspectives pour la micro-assurance dans le cadre de la protection de l'emploi en l'absence de collaboration avec le secteur public. Les restrictions liées à la recherche de profit des compagnies d'assurance les empêchent de proposer seules des couvertures chômage. Elles pourraient néanmoins présenter une valeur ajoutée à une offre établie par les pouvoirs publics. Par exemple, la participation du secteur de l'assurance à la constitution d'un fonds de solidarité accroîtrait probablement la capacité de l'Etat, tant du point de vue du montant que dans la durée, à délivrer des indemnités d'assurance protégeant réellement ses bénéficiaires. Notons à ce titre que le fonds solidaire de financement du chômage prévu par la proposition de Peña Nieto dans le cadre du Système de Sécurité Sociale Universelle n'envisage pas de financement mixte. Il serait constitué d'unique charges patronales de la valeur de 1% du salaire de ses employés.

⁵⁰³ Entendu au sens de l'OIT comme une défaillance du marché du travail traduite par un nombre d'heure travaillées insuffisant, un revenu horaire trop faible et un usage inadéquat des compétences professionnelles.

- La difficulté et la lenteur de la définition d'une offre de micro-assurance santé dans le cadre du partenariat AMUCSS-Zurich nous permet d'observer une confrontation directe entre deux logiques très opposées prenant nécessairement le dessus sur une volonté pourtant réelle de coopérer. AMUCSS, intéressée par le produit uniquement s'il répond à des critères de qualité non négociables, n'est prête à céder ni sur une valeur maximum de la prime, ni sur un niveau minimum de prise en charge qu'elle considère acceptable. La compagnie d'assurance Zurich, quant à elle, est motivée à l'idée de se positionner sur le marché avec un produit très novateur, additionnant la difficulté du domaine de protection, la santé, à celle du public cible inhabituel, les foyers ruraux. Elle accepte ainsi de repousser au maximum les limites de prix, de couvertures et les critères de risques qu'elle utilise de manière standardisée habituellement. Néanmoins, l'assureur ne parvient pas à concevoir une offre à la hauteur des espérances d'AMUCSS. Audacieuse pour le premier, cette offre est perçue comme trop modeste pour le second. La proposition « Sécurité Sociale » de l'AMIS comporte un large pan de propositions dans le domaine de la santé. Elle reflète la volonté du secteur de l'assurance de s'emparer du sujet encore intouché de l'assurance privée pour les populations à bas revenu. Plusieurs pistes, déjà mentionnées dans ce travail, peuvent être exploitées pour cela. La tarification chère des produits de santé pour les populations à bas revenu, systématiquement utilisée par les compagnies d'assurance, est particulièrement due au manque de connaissance quantitative tangible sur la santé de la population cible et ses pratiques de soins. La prise en charge d'enquêtes massives par les pouvoirs publics pour réduire cette distorsion d'information est une mesure simple à envisager. De nombreuses autres pistes, plus ou moins complexes, peuvent être étudiées pour le cadre mexicain : participation financière publique dans des périodes pilotes, couverture publique systématiquement offerte à l'achat d'une couverture privée, captation du public cible via des listes de récepteurs de subventions permettant l'affiliation obligatoire.

Au terme de cette recherche, il apparaît que mettre en œuvre des produits de micro-assurance intégrant des protections contre les risques sociaux est particulièrement difficile au Mexique. Dans un contexte national où les pouvoirs publics ne se présentent pas comme des collaborateurs de telles initiatives, la marge de manœuvre des acteurs privés est extrêmement réduite. L'observation des négociations et accords entre les partenaires de projets de micro-assurance observés nous montrent que les institutions, au delà des intentions qui animent leurs membres, sont obligées en premier lieu d'effectuer des choix ne menaçant pas leurs intérêts. Dans la mesure où ceci est la condition de leur participation, les assureurs doivent garantir la rentabilité des produits et les IMF, soumises à une forte concurrence, doivent privilégier les assurances sur les crédits en maintenant des coûts leur permettant d'être compétitives. L'objectif de prendre en charge les risques sociaux dans les micro-assurances, même clamé avec vigueur et honnêteté, seconde nécessairement l'impératif de garantir ces intérêts propres.

Repenser les deux produits de micro-assurance étudiés, confrontés à de grandes difficultés voire à l'échec prématuré, semble peu envisageable sans engager la participation de l'Etat. C'est bien pourquoi la posture obstinée et inflexible des pouvoirs publics, malgré les changements d'administration, reste le principal obstacle au développement de micro-assurances complexes fonctionnelles au Mexique. Des solutions techniques existent à la mise en œuvre de micro-assurances, au travers de partenariats publics-privés, s'intégrant à une stratégie de sécurité sociale publique ; nous venons d'en citer quelques unes à titre d'exemple. Une recherche concernant les modalités de partenariats à privilégier pour le contexte mexicain, au-delà des limitations exposées ici, pourrait d'ailleurs constituer un thème d'exploration en continuité de ce travail de thèse. Néanmoins, nous considérons que l'absence actuelle de perspective pour la micro-assurance complexe ne relève pas de difficultés d'ordre technique mais d'un positionnement institutionnel ancien et permanent de l'Etat. Le maintien du mythe de l'Etat providence comme symbole constitutif de la légitimation de la permanence d'un pouvoir qui, en dehors de toute réalité, se présente comme tout-puissant, est en tension avec l'idée de micro-assurance complexe. Un Etat qui, comme au Mexique, met en scène sa force pour asseoir sa légitimité auprès de sa

population très hétérogène, ne peut faire sienne l'idée de la limite des pouvoirs publics dans la prise en charge des risques sociaux. Une telle reconnaissance, même nuancée, est pourtant nécessaire pour envisager des micro-assurances intégrant d'autres couvertures que le décès. Ainsi, un autre champ d'approfondissement à la suite de ce travail serait constitué de l'examen des verrous qui protègent ce positionnement figé et de l'identification des potentielles marges de manœuvre pour les briser.

Rôle de la recherche-action dans la mise en œuvre concrète de l'adaptation de dispositifs pensés globalement

Notre étude du cas particulier de la micro-assurance complexe dans un contexte national précis remet en cause l'idée de la pertinence de la « globalisation des interventions sociales »⁵⁰⁴. En effet, malgré les nécessaires aménagements locaux que recommandent d'établir les défenseurs de l'idée d'un dispositif de développement universellement reproductible, il est difficile d'envisager comme opportune la mise en œuvre de micro-assurances complexes au Mexique. Pourtant, nous l'avons décrit, ce pays demeure le cadre d'expérimentations, soutenues par des bailleurs de fonds et déjà saluées par la communauté d'interprétation de la micro-assurance, de produits de ce type. Les chercheurs, engagés comme consultants pour réaliser divers types d'études, sont parties prenantes de ce phénomène. Contre toute rationalité scientifique, ils participent à la légitimation a priori de l'adaptation de la micro-assurance dans tous les pays en développement. Nous nous sommes attachés, dans cette recherche, à expliquer les raisons motivant l'expression d'un enthousiasme, en amont ou en l'absence de résultats des projets de micro-assurance. Même si notre démarche nous fournit une compréhension de la motivation individuelle de chacun des acteurs intégrés à la communauté d'interprétation de la micro-assurance à veiller à sa pérennité, nous pouvons, en ouverture, soumettre des pistes de positionnement pour le chercheur observateur et participant de ce phénomène notamment au travers

⁵⁰⁴ Destremau, « Les droits sociaux à l'épreuve des droits humains : les limites de la solidarité internationale », *op. cit.*

des dispositifs de recherche-action⁵⁰⁵. Nous considérons que le refuge dans la sphère stricte de l'académie n'est pas une option puisqu'elle amputerait une partie primordiale de son travail comme analyste engagé dans la pratique sur le terrain de son sujet de recherche. Depuis l'académie en effet, du fait de réseaux différents et de la production de résultats au moyen de formats peu accessibles, le chercheur diffuse avec difficulté ses productions auprès des parties prenantes des actions étudiées. Engagé auprès des praticiens, il est certes contraint au respect d'un type de discours à suivre, sous peine de se faire exclure ou de s'auto-exclure, mais continue d'avoir une incidence sur un objet dont il continue de participer à la définition. Sans prétendre surmonter la difficulté structurelle de la nécessaire intégration de la recherche appliquée à la communauté d'interprétation du sujet qu'elle regarde mais dans le souci de rendre ce type de recherche plus efficace, nous pouvons appeler à un effort de conscientisation permanent des chercheurs « appliqués » et une visibilité de ce cadre particulier de la recherche dans leurs résultats. Il s'agirait d'intégrer aux travaux « répondant à la commande » de la recherche-action, autrement dit des travaux soucieux des attentes de résultats et qui respectent un certain discours institutionnel, des éléments parfois trop vite abordés dans ce type d'études : description du cadre institutionnel auquel elles s'intègrent, contraintes en termes de moyen et de discours auxquelles elle est soumise, traitement approfondi des différences structurelles entre le contexte concret d'étude auquel on veut greffer le dispositif avec le paradigme qui accompagne ce dernier.

Dans le paradigme actuel, les perspectives de la micro-assurance : de la micro-assurance vie rentable à l'ersatz de couverture en santé.

Au vu des limitations structurelles à la mise en œuvre de micro-assurances complexes au Mexique, le panorama de développement du produit se précise dans le seul cadre de produits offerts par le secteur privé, dépendant exclusivement de la capacité de l'offre, des critères éthiques qu'elle choisit de prendre en compte, de ses ambitions commerciales et de sa capacité à générer les alliances nécessaires à sa distribution.

⁵⁰⁵ Auxquels participe régulièrement l'auteure de ce travail.

En ce qui concerne les produits les plus simples, autrement dit les assurances-vie et particulièrement celles couplées aux microcrédits, ils sont largement présents sur le marché. Dans de nombreux cas, ils ne portent pas l'étiquette de micro-assurance mais peuvent y être assimilés puisqu'ils sont destinés à une population utilisant les services des IMF ou qui n'a pas accès, pour plusieurs raisons, aux assurances-vie offertes à la classe moyenne. Ces produits sont, pour la plupart, distribués de manière obligatoire ou collectivement à des groupes d'emprunteurs, ce qui assure aux assureurs et aux distributeurs le volume requis, facteur clé du lancement du produit sur le marché. C'est d'ailleurs la possibilité d'exploitation majeure de ce facteur qui permet de penser que le produit tend probablement à se développer davantage. A ce titre, l'intérêt du marché des populations à bas revenu de la part des assureurs, notamment manifesté par l'AMIS, laisse imaginer que la distribution de la micro-assurance vie par d'autres canaux que la microfinance, encore faiblement présente, pourrait se massifier. Le développement récent du paiement des services grâce aux des téléphones portables et des Terminaux Points de Vente⁵⁰⁶ dans les commerces de proximité sont indubitablement de riches opportunités de marché.

Quant à la micro-assurance complexe, si elle semble faire l'objet d'une offre croissante, certes dans une moindre mesure que la micro-assurance vie, c'est sans qu'elle réponde, même partiellement, à l'objectif de résolution de la prise en charge des risques sociaux, cher à la communauté d'interprétation du produit. Dans la mesure où les compagnies d'assurance ont, en dernière instance, le contrôle du contenu de l'offre, on distingue trois grands types de décision concernant ces produits complexes :

- l'absence d'offre par désintérêt commercial du produit : de nombreuses compagnies choisissent de ne pas s'attaquer au secteur des populations à bas revenu avec des micro-assurances complexes car elles considèrent qu'une telle offre ne serait pas source de profit.
- l'absence d'offre liée à l'absence de solution satisfaisante : c'est le cas des compagnies qui, comme Zurich sur le champ de la santé, manifeste une volonté

⁵⁰⁶ Appareils électroniques permettant d'enregistrer des transactions grâce à un serveur d'authentification à distance. Voir p.159.

de développer de tels produits mais qui font le constat de l'impossible élaboration d'une micro-assurance satisfaisante tant pour l'offre que pour les besoins identifiés chez le public cible.

- l'offre de micro-assurances complexes en dépit d'une valeur ajoutée pour son public : produits sans menace pour l'assureur, ils lui assurent des bénéfices grâce à une tarification élevée et une prise en charge minimale de risques. C'est le cas particulièrement de micro-assurance santé. Elles sont généralement mises en œuvre par des compagnies jouissant d'une présence importante sur tout le territoire national et pouvant développer des campagnes publicitaires agressives et trompeuses.

Le développement des deux types de produits répond de logiques très différentes et d'une implication asymétrique des acteurs qui les portent. Comparer les risques et intérêts qu'ils comportent pour ces derniers relève davantage d'un postulat émis a priori sur leur lien organique par la communauté d'interprétation de la micro-assurance que d'une cohérence reconnue suite à un examen critique. Dans ce cadre, le discours sur les produits protégeant des risques sociaux propagé par la communauté d'interprétation de la micro-assurance joue un rôle contraire à ses intentions. En diffusant l'idée d'un produit permettant la démocratisation de l'accès à certains services et favorables à ses clients, il permet à des initiatives uniquement mercantiles de passer pour des projets responsables et éthiques.

En ignorant le sujet de fond sur l'intérêt des couvertures complexes pour son public, n'intervenant que sur la forme au travers de la réglementation de la micro-assurance, l'Etat, qui laisse sans protection effective ses citoyens pauvres, laisse se développer et donne du crédit à ces initiatives que l'on peut qualifier de cyniques. Confiné à une sphère marchande pour un public solvable, les produits existants laissent croire à l'amélioration des couvertures de sécurité sociale sans engager de réforme structurelle du système public. Or, on ne saurait remplacer la sécurité sociale publique par la micro-assurance ; la première ne pouvant être qu'un dispositif intégré à la seconde. En effet, en plus des obstacles décrits que l'Etat pose à la micro-assurance, c'est également parce que l'infrastructure publique est structurellement déficiente que l'offre privée de couverture complexe est impuissante.

Un rôle pour le secteur de la microfinance au-delà de la distribution ?

Porte d'entrée de la visibilisation de la micro-assurance au Mexique, la microfinance joue pourtant un rôle périphérique dans la mobilisation de ressources que son développement et sa sophistication entraînent. Les IMF sont davantage les clients des assureurs qui leur offrent la protection de leur portefeuille de crédit. Elles jouissent à ce titre d'un traitement attentif des compagnies d'assurance car elles portent un marché important et potentiellement exponentiel.

Les entités qui, comme AMUCSS, sont intéressées par le développement de produits complexes sont animées par des objectifs sociaux que ne partagent pas les autres représentants d'un secteur dominé par une microfinance strictement commerciale. Si la micro-assurance permet à AMUCSS de soutenir, prolonger, illustrer son discours et son action sur d'autres sphères, que ce soit sur la scène politique intérieure ou auprès de ses bailleurs de fonds internationaux, l'ONG n'a pas le pouvoir suffisant pour faire émerger les couvertures complexes auxquelles elle aspire.

Dans sa mise en œuvre, l'assurance est, pour les IMF, un facteur supplémentaire de l'abandon progressif de leur autonomie et de leur subordination à d'autres acteurs. Il s'agit d'une part, d'une subordination aux bailleurs de fonds, que ce soit des fonds d'investissement exigeant des garanties ou bien des institutions octroyant des subventions pour l'application de certaines pratiques telles des micro-assurances « innovantes ». D'autre part, c'est une subordination aux assureurs et aux règles requises par leur activité et industrie. Beaucoup d'IMF choisissent, à ce titre, de se limiter à l'assurance-vie sur les crédits pour se concentrer sur le cœur de leur métier qu'elles situent au niveau du crédit. Les quelques « phénomènes » qui prennent des chemins alternatifs pour le développement de couvertures additionnelles ou des systèmes de distribution volontaire se voient limités par les conditions nécessairement plus restreintes ou coûteuses de l'assureur, assumant en interne les aménagements nécessaires pour garantir des niveaux de vente, provoquant des tensions au sein du personnel et une fragilisation institutionnelle.

En utilisant l'étiquette « micro-assurance » reconnue comme catégorie légale grâce à la réglementation par l'Etat du produit, les organismes de microfinance, ordinairement perçus comme socialement engagés en faveur des pauvres, « humanisent » les

initiatives commerciales de produits qui prennent rarement en compte les bienfaits pour les clients et leurs bénéficiaires dans la gestion de leurs risques sociaux. Ce rôle symbolique favorisant la reconnaissance de la légitimité du produit, joué par le secteur de la microfinance, est tout aussi essentiel pour son développement que l'appui technique et logistique de ce secteur pour sa distribution.

En écho à cela, il est intéressant de souligner qu'il existe au Mexique des expériences insolites de produits que l'on peut assimiler à des micro-assurances complexes développées par des IMF, en marge complète de la communauté d'interprétation de la micro-assurance. Elles s'intègrent à des institutions au profil spécifique : IMF créées, et gérées dans un cadre communautaire, elles ont acquis à travers le temps une grande solidité institutionnelle et un vrai rayonnement à l'échelle locale. C'est justement uniquement autour de cette force locale qu'elles parviennent à complexifier leur offre de services financiers. A titre d'exemple, nous pouvons citer la Tosepan Tomin, dans la localité de Cuetzalan dans l'Etat de Puebla, née de l'initiative d'une coopérative de producteurs agricoles en 1998. Cette IMF, dont l'offre de produits financiers présente une forte adéquation avec les besoins des différents secteurs qu'elle couvre (petits agriculteurs, femmes aux foyers, enfants, etc.), compte aujourd'hui une base importante de clients et génère chaque année des bénéfices qu'elle réinvestit dans d'autres projets. Le développement d'une micro-assurance santé « faite maison » est l'un d'entre eux. C'est donc uniquement sur fonds propres et grâce aux cotisations, très accessibles, des affiliés que le produit fonctionne. Il s'appuie sur une infrastructure peu coûteuse⁵⁰⁷ et comprend l'accès à des soins ambulatoires, des médicaments et certains examens. Dans un objectif de prévention et de responsabilisation, il intègre une dynamique de sensibilisation à la santé par la mise en place d'activités diverses avec ses affiliés. Il favorise également l'usage de traitements naturels. Ce produit qui ne s'inscrit pas dans la réglementation de la micro-assurance, fonctionne sans la participation d'un assureur et sans appui ni reconnaissance des autorités sanitaires publiques, ne répond pas aux critères de la micro-assurance promus par sa

⁵⁰⁷ Un médecin engagé à plein temps, qui se déplace dans les cabinets médicaux établis dans les différentes communautés, aidé de « responsables communautaires de santé » formés par ce même médecin. Au fur et à mesure du temps, un laboratoire d'analyse et des pharmacies ont été ajoutées.

communauté d'interprétation. Non intégré au cadre réglementaire national, sans perspective en terme marchand et relevant finalement de l'assurance informelle⁵⁰⁸, on imagine mal comment il pourrait s'y intégrer. Par ailleurs, son succès reposant sur des spécificités institutionnelles propres, il semble difficilement transposable. Conçu sur une économie des coûts, il n'est pas attractif pour une compagnie d'assurance. Dans notre recherche, nous ne nous intéressons pas directement à ce type de dispositif. Des analyses spécifiques observant ses conditions de fonctionnement mériteraient néanmoins d'être poursuivies.

La protection sociale des pauvres : un objet qui demeure à leur charge.

En l'état actuel des choses, au delà de la difficulté structurelle à rendre rentables des produits adressés à des populations dont la capacité de cotisation est trop faible, l'offre de micro-assurance au Mexique ne permet pas de répondre au pari d'une offre de sécurité sociale par des moyens réinventés. En échouant la synthèse entre services publics et privés pour une protection du travail et de la santé, elle laisse son usager potentiel livré à ses propres ressources et pratiques de prévention et réponses aux risques. Elle demeure principalement un moyen, dont cet usager n'a généralement pas connaissance bien qu'il le finance, de protéger ses créanciers, les IMF et le secteur financier qui investit dans celles-ci, du risque de décès qu'il présente pour eux. Ainsi, notre contexte d'étude révèle bien la fracture, tant idéologique que dans une concrétisation pratique, entre l'assurance sur les microcrédits et l'offre de micro-assurances complexes prenant en charge, en partie au moins, la protection sociale des pauvres.

Puisque le secteur public manifeste par ses actions qu'il n'est pas concerné par le sujet, l'offre de micro-assurances favorables aux individus qu'elles couvrent repose sur la volonté et l'éthique de l'offre privée. Ainsi, des initiatives d'assurance-vie intégrant une indemnisation des bénéficiaires, qui allient les objectifs sociaux d'IMF et le savoir faire d'assureurs, sont fonctionnelles. En effet, elles permettent à la famille de l'assuré,

⁵⁰⁸ La structuration des coûts du produits ne relève pas d'un calcul actuairaire mais d'une estimation propre de l'institution. Celle-ci assumerait, grâce à ses excédents, les conséquences financières d'un potentiel nombre de sinistres qui aurait été sous-évalués.

s'il décède, de pouvoir assumer les frais de sépulture voire de bénéficier d'un appui monétaire durant une certaine période permettant de chercher plus sereinement les moyens de remplacer le revenu anciennement généré par le disparu. Cet avantage, réel, reste circonscrit néanmoins à une sphère de risques très étroite et surtout solvable.

En plus d'être rares et soumises à la probabilité importante de ne pas aboutir, les tentatives qui cherchent à se consacrer à une gamme de risques sociaux plus étendus doivent surmonter d'autres difficultés. Comptant sur des moyens extrêmement limités, elles ne peuvent offrir que des couvertures restreintes. C'est particulièrement le cas des micro-assurances santé. Ainsi, elles ne sauraient se substituer aux pratiques informelles de leur public mais s'inscriraient en complémentarité de ces mécanismes qui demeurent les seuls à présenter la polyvalence et la flexibilité nécessaire. Certainement avantageuses à la marge, elles semblent ne pas convaincre leur public. C'est pourquoi leur distribution, en dehors de mécanismes collectifs et automatiques, semble compromise. A la conception ardue de ces micro-assurances, il serait ainsi nécessaire d'ajouter la décision de la dilution de son coût dans d'autres dispositifs comme difficulté paralysant la prise d'initiatives sur ces produits collectifs et automatiques.

Cette incertitude et cette fragilité des micro-assurances pouvant intégrer des couvertures plus complexes rendent particulièrement incongrue l'idée de la capacité de la micro-assurance à compenser la faible couverture de sécurité sociale des pays en développement auprès des populations pauvres. Force est de constater que les concepteurs de la micro-assurance alimentent, souvent malgré eux, le débat de la prise en charge des droits humains pour les populations à bas revenu dans les pays en développement. En brouillant le triple écart séparant l'usage théorique de la notion de droits humains par les conventions internationales, ceux reconnus par les actions législatives des Etats et leur mise en œuvre effective, les micro-assurances complexes offrent une solution dépolitisée au moyen d'un dispositif technique de prise en charge de certains risques alors qu'elle met nécessairement en jeu la question du rôle, de la légitimité et l'efficacité des Etats face aux initiatives privées dans l'offre de protection sociale faite aux pauvres.

Pourquoi finalement confronter la micro-assurance, humble produit soumis à des impératifs de rentabilité, aux perspectives utiles mais réduites, à la sécurité sociale ? Cette association est révélatrice de la permanence de l'absence de réponse dans la recherche d'« un autre type de la relation entre l'Etat et la société ⁵⁰⁹» pour garantir l'application des droits des individus. La micro-assurance est certainement une manifestation de l'intuition selon laquelle le secteur privé pourrait jouer le rôle de liant entre ces deux acteurs. Pourtant, elle n'est qu'une étape d'un cheminement dans une réflexion qui est loin d'être aboutie.

⁵⁰⁹ Lautier, « Représentation et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine », *op. cit.*, p. 104.

BIBLIOGRAPHIE

Abbott A, *The System of Professions: An Essay on the Division of Labor*, University of Chicago Press, 1988.

Akrich Madeleine, Callon Michel, Latour Bruno, *Sociologie de la traduction: textes fondateurs*, Presses des Mines, 2006.

Alpizar Carlos, Gonzalez Vega Claudio, *El sector de las microfinanzas en México.*, México, USAID & The Ohio State University, Los mercados de las finanzas rurales y populares en México: una visión global rápida sobre su multiplicidad y alcance, 2006.

Amblard Henri et al., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Éditions du Seuil, 1996.

Del Angel Gustavo A, « A history of the insurance industry in Mexico », *Borscheid P and Viggo Haueter N, editors. World Insurance. The evolution of a Global Risk Network.*, Oxford University Press, 2012.

Angove Janice, Herrndorf Martin, Mathews Brandon, « Teaching elephants to dance: the experience of commercial insurers in low-income markets », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor: A microinsurance compendium. International Labour Organization, Geneva*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2006, pp. 399-426.

Angove Janice, Tande Nashelo, International Labour Office, *A business case for microinsurance an analysis of the profitability of microinsurance for five insurance companies*, Geneva, ILO, 2011.

Atlani-Duault Laëtitia, *Au bonheur des autres : anthropologie de l'aide humanitaire*, Paris, Société d'Ethnologie, 2005.

Baas Stephan et al., *Disaster risk management systems analysis - a guide book.*, ROME, Environment, Climate Change and bioenergy division, FAO, janv. 2008.

Barba Solano Carlos, « La reforma de la Ley General de Salud en México y la creación del Seguro Popular: ¿Hacia la cobertura universal? », *Enrique Valencia Lomelo: Perspectivas del universalismo en México*, Guadalajara, México, Iteso, Fundación Konrad Adenauer, 2010.

Bateman Milford, *Why Doesn't Microfinance Work?: The Destructive Rise of Local Neoliberalism*, Zed Books, juin 2010.

Bauchet Jonathan et al., « Derniers résultats des études randomisées en microfinance », *Accès aux financements, FORUM, Rapports CGAP et Partenaires*, 2, 2011.

Bayona Páez Amanda et al., « Microseguros en Colombia como factor clave de desarrollo y crecimiento de Colombia y como oportunidad. », Bogota, Colombia, Universidad de la Sabana, 2010.

Bédécarrats Florent, « La microfinance entre utilité sociale et performances financières. Le rôle des normes dans la gouvernance d'un secteur mondialisé », Thèse de Doctorat de Sciences Politiques, Paris 1 Panthéon Sorbonne, juin 2012.

Bédécarrats Florent, Guérin Isabelle, Roubaud François, « L'étalon-or des évaluations randomisées : du discours de la méthode à l'économie politique », *Sociologies Pratiques*, 27, févr. 2013, pp. 107-122.

Bester Hennie et al., « Microinsurance in Brazil: Towards a strategy for market development », *Cape Town: Centre for Financial Regulation and Inclusion*, Feb, 2010.

Bevere Lucia, *Catastrophes naturelles et techniques en 2011 : des dommages historiques suite à des séismes et des inondations record*, Zurich, Suisse, Swiss Reinsurance Company Ltd, Février 2012.

Blau Peter M., *On the Nature of Organizations*, John Wiley & Sons, oct. 1974.

Bouquet Emmanuelle, « Construir un sistema financiero para el desarrollo rural en México. Nuevos papeles para el Estado y la sociedad civil », *Revue Trace, CEMCA*, 52, 2007, pp. 30-44.

Bouquet Emmanuelle, « Risque, vulnérabilité, et produits financiers : un cadre d'analyse appliqué à la microfinance agricole et rurale », *BIM*, décembre 2007.

Bourdieu Pierre, Wacquant Loïc J. D., *Réponses : pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, 1992.

Brachet-Márquez Viviane, Boltvinik J., Damián A., « El estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002) », *La pobreza en México y el mundo*.

Realidades y desafíos. México, Siglo XX y Gobierno del Estado de Tamaulipas.[Links], 2004.

Callon Michel, Latour Bernard, « Ces réseaux que la raison ignore », 1992.

Callon Michel, Latour Bruno, *La science telle qu'elle se fait: anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise*, Paris, La Découverte, 1991.

Camargo Andrea, « Protection of the microinsurance consumer: confronting the impact of poverty on contractual relationships », *Research Paper, Microinsurance Innovation Facility, ILO*, 27, déc. 2012, pp. 1-24.

Camargo Andrea, Montoya Luisa Fernanda, *Microseguros: analisis de experiencias destacables en Latinoamerica y el Caribe.*, FIDES; FOMIN, Fundación Mapfre, 2011.

Caramel Laurence, « L'aide privée stimule la lutte contre la pauvreté », Paris, 23 sept. 2010, Le Monde édition.

Cardozo Brum Myriam, « La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes », *Convergencia*, 16 (49), avr. 2009, pp. 175-198.

Chandrasekhar Arun G., Kinnan Cynthia, Larreguy Horacio, « Informal insurance, social ties, and financial development: Evidence from a lab experiment in the field », 2010.

Chassin Lisa, Romero Marquez Paola, *Donors and Microinsurance*, Microinsurance Network, 2012.

Chaudhuri Shubham, Jalan Jyotsna, Suryahadi Asep, « Assessing household vulnerability to poverty from cross-sectional data: A methodology and estimates from Indonesia », 2002.

Chen Greg, Rasmussen Stephen, Reille Xavier, « Croissance et vulnérabilités en microfinance », *Note Focus, CGAP*, n 61, février 2010.

Christen Robert Peck, « Commercialization and Mission Drift The Transformation of Microfinance in Latin America », Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), 2000.

Churchill C., McCord M. J., « Current trends in microinsurance », *Protecting the poor: A*

microinsurance compendium, Vol. III International Labour Organization, Geneva, 2012, pp. 8–39.

Churchill Craig, *Client focused lending - the art of individual lending*, ACCION International, 1999.

Churchill Craig, Dalal Aparna, Ling Josh, *Pathways towards greater impact: better microinsurance models, products and processes for MFIs.*, Microinsurance Innovation Facility, ILO, Microinsurance Paper, nov. 2012.

Churchill Craig Farren, *Protecting the poor: a microinsurance compendium*, International Labour Organization, 2006.

Churchill Craig, Matul Michal, *Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, déc. 2010.

Collins Daryl et al., *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton University Press, avr. 2009.

Comisión técnica de la EMIF, *Situación de la emigración Mexicana y de la migración de tránsito irregular en México*, Mexico DF, Consejo Nacional de Población (CONAPO), La situación demográfica de México 2011, 2011.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social., *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, Mexico, Mexique, CONEVAL, 2009.

Consejo Nacional de Población, *Rasgos de continuidad y cambio de la migración México-Estados Unidos*, CONAPO, 2000.

Copans Jean, *Georges Balandier: un anthropologue en première ligne*, Paris, Presses universitaires de France, 2014.

Copans Jean, *Développement mondial et mutations des sociétés contemporaines*, [Paris], A. Colin, 2006.

Cortés Fernando, *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, Siglo XXI, janv. 2000.

Cortés Fernando, Banegas Israel, Solis Patricio, « Pobres con oportunidades: México

2002-2005. », 3-4, 2007.

Cruz Hernández Isabel, « Improving access to financial services in rural areas of Mexico – AMUCSS », Microinsurance Facility Conference, Rio de Janeiro, Brésil, 2011.

Cruz Isabel, Govea Alicia, Sulmont Annabelle, « La Red Solidaria de Microseguros. Microseguros de proximidad en comunidades rurales de México (2005-2009). », *Asociación Mexicana de uniones de Crédito del Sector Social*, 2009.

Dalal Aparna, Morduch Jonathan, *The psychology of microinsurance: Small changes can make a surprising difference*, Microinsurance Paper, Microinsurance Innovation Facility, ILO, 2010.

Daley-Harris Sam, *Etat De La Campagne Du Sommet Du Microcrédit, Rapport 2009*, Washington DC, Campagne du Sommet du Microcrédit, 2009.

Deblon Yvonne, Loewe Markus, « The potential of microinsurance for social protection », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor: A microinsurance compendium. International Labour Organization, Geneva*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2010, pp. 40-58.

Delgado Wise Raúl, Marquez Covarrubias Humberto, « Migración, políticas públicas y desarrollo en México: problemática y desafíos », *Gonzalez Gutierrez C: Relaciones Estado-díaspóra: la perspectiva de América Latina y el Caribe, Tomo II*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto de los Mexicanos en el Exterior, México, 2006.

Demazière Didier, Gadéa Charles, « Sociologie des groupes professionnels: Introduction », *Recherches*, juill. 2009, pp. 13-24.

Destremau Blandine, « Les droits sociaux à l'épreuve des droits humains : les limites de la solidarité internationale », *Borgeaud-Garcianda N, Lautier B, Penafiel R, Tizzani A: Penser le politique en Amérique latine*, Paris, Karthala, 2009, pp. 149-164.

Destremau Blandine, « Les droits humains, des droits sociaux pour les plus pauvres des pays en développement? », *Domin JP (dir): Au-delà des droits économiques et des droits politiques, les droits sociaux?*, l'Harmattan, Association d'Economie Sociale., 2008, pp. 109-124.

Destremau Blandine, « Comment définir la pauvreté? », *Poulin, Richard et Salama*,

Pierre: *L'insoutenable misère du monde. économie et sociologie de la pauvreté*, Hull, Québec, Vents d'Ouest, 1998, pp. 27-33.

Destremau Blandine, « Les indicateurs de la pauvreté dans les approches de la Banque mondiale et du PNUD: une analyse critique », *Poulin, Richard et Salama, Pierre: L'insoutenable misère du monde. économie et sociologie de la pauvreté*, Hull, Québec, Vents d'Ouest, 1998, pp. p.65 - p.89.

Destremau Blandine, Lautier Bruno, « Analyse et comparaison des systèmes de protection sociale du monde en développement. Eléments de typologie et méthode », document de travail du Réseau Impact et du centre de recherche de l'IEDES, 2006.

Dichter Thomas W., Harper Malcolm, *What's wrong with microfinance?*, Practical Action Publishing, août 2007.

Doligez François, Bédécarrats Florent, Bouquet Emmanuelle, « Évaluer et mesurer l'impact de la microfinance: sortir de la «double impasse» », *Revue Tiers Monde* (1), 2013, pp. 161–178.

Duffau Aurore, Diaz Pedregal Virginie, « To What Extent Does Non Profit Private Micro Health Insurance Help Improve Public Health Care? Reflections from GRET's Micro Health Insurance Project in Cambodia », *Field Actions Science Reports*, 3, 2009.

Duffield Mark, « Governing the Borderlands: Decoding the Power of Aid », *Disasters*, 25 (4), 2001, pp. 308–320.

Dugan Maggie, Goodwin-Groen Ruth, *Donors Succeed by Making Themselves Obsolete: Compartamos Taps Financial Markets in Mexico*, Case Study in Donor Good Practices, Washington DC, CGAP, janv. 2005.

Durand Jorge, « De traidores a heroes. Políticas migratorias en un contexto de asimetría de poder », *DELGADO WISE R. y KNERR B: Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Miguel Angel Porrúa., México, América Latina y el Nuevo Orden Mundial, 2005.

Durkheim Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, ed originale 1985 2002.

Enarsson Sven, Wirén Kjell, Almeyda Gloria, « Savings-and credit-linked insurance »,

Churchill C: *Protecting the poor: A microinsurance compendium.*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2006, pp. 111–129.

Ewald François, *L'Etat providence*, Hachette, 1986.

Felix Adrian, « Posthumous transnationalism: Postmortem Repatriation from the United States to Mexico », *LARR*, 46, Number 3, 2011, pp. 157-178.

Ferguson James, « The anti-politics machine : “development,” depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho », Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.

Fernando Jude L., *Microfinance: Perils and Prospects*, Routledge, nov. 2004.

Flores Zenyazen, « Incompleta, la propuesta para la Seguridad Social Universal », *El financiero*, sept 2013.

Foucault Michel, *Naissance de la biopolitique: Cours au collège de France (1978-1979)*, Paris: Gallimard, 2004.

Frenk Julio, « Tender puentes: lecciones globales desde México sobre políticas de salud basadas en evidencias », *Salud Publica Mex*, 49 (^ s1), 2007.

Friedberg Erhard, Crozier Michel, *L'acteur et le système*, Seuil, 1977.

Galès Patrick Le, Thatcher Mark, *Les réseaux de politique publique: Débat autour des policy networks*, Editions L'Harmattan, janv. 1995.

Guérin Isabelle, « Les sommets mondiaux du microcrédit : où en est-on cinq ans après ? », *Tiers-Monde*, 43 (172), 2002, pp. 867-877.

Guérin Isabelle, Morvant-Roux Solène, Servet Jean-Michel, « Understanding the diversity and complexity of demand for microfinance services: lessons from informal finance », *Handbook of Microfinance*, Armendariz B. & Labie M., London/Singapore, World Scientific Publishing, 2011, pp. p.101-122.

Guérin Isabelle, Morvant-Roux Solène, Villareal Magdalena, *Microfinance, Debt and Over-Indebtedness. Juggling with Money*, 2013, Routledge, s. d.

Heitzmann Karin, Canagarajah R. Sudharshan, Siegel Paul B., « Guidelines for Assessing the Sources of Risk and Vulnerability », *Social Protection Discussion Paper Series*, 0218, 2002.

Helms Brigit, Littlefield Elizabeth, Porteous David, « Des services financiers inclusifs à l'horizon 2015: quatre scénarios pour l'avenir de la microfinance », *FocusNote*, CGAP, 39, oct. 2006.

Hernández Laos Enrique, *Crecimiento económico y pobreza en México: Una agenda para investigación.*, México, UNAM, 1992.

Holzmann Robert, Jørgensen Steen, « Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond », *Social Protection Discussion Paper Series*, 0006, Février 2000.

Hugon Philippe, « La crise va-t-elle conduire à un nouveau paradigme du développement ? », *Mondes en développement*, 150 (2), 2010, pp. 53.

Hugon Philippe, « Les trois temps de la pensée francophone en économie du développement », *Les cahiers du GEMDEV*, 18, févr. 1993.

Ireton François, « Elements pour une approche constructionniste de la pauvreté », *Demestrau B, Deboulet A & Ireton F (Dir): Dynamiques de la pauvreté en Afrique du nord et Moyen-Orient*, Karthala, 2004, pp. p.37-80.

Jacquier Christian et al., « The social protection perspective on microinsurance », *Churchill C: Protecting the poor: A microinsurance compendium.*, Genève, International Labour Organization, Munich Re Foundation, s. d., pp. 45-64.

Kalra Amit, *Microinsurance - risk protection for 4 billions people*, Zurich, Suisse, Swiss Reinsurance Company Ltd, Sigma, 2010.

Kenya Financial Sector Deepening, *FinAccess National Survey, 2009: Dynamics of Kenya's Changing Financial Landscape*, FSD Kenya, 2009.

Koven Richard, McCord Michael J., *Counting Lives Covered: Getting it Right*, Microinsurance Centre, MILK Discussion Note, juin 2012.

Kozel Valerie, Fallavier Pierre, Badiani Reena, *Risk and vulnerability analysis in World Bank analytic work : FY2000-FY2007*, Social Protection Discussion Paper, The World Bank, 2008.

Labrousse Agnès, « Nouvelle économie du développement et essais cliniques randomisés : une mise en perspective d'un outil de preuve et de gouvernement »,

Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs (7), nov. 2010.

Latortue Alexia, Montesquiou Aude, « Microassurance: What Can Donors Do? », *CGAP*, 2008.

Latouche Serge, *La Planète des naufragés: essai sur l'après-développement*, Editions La Découverte, 1991.

Latour Bruno, *La science en action: introduction à la sociologie des sciences*, La Découverte/Poche, 2005.

Latour Bruno, *La fabrique du droit: une ethnographie du Conseil d'Etat*, La Découverte., Paris, 2002.

Latour Bruno, « La science en action », *Paris, La Découverte*, 1989.

Lautier Bruno, « Politiques de redistribution des transferts sociaux », 4, mars 2011, pp. 250-288.

Lautier Bruno, « Le consensus sur les politiques sociales en Amérique latine, négation de la démocratie ? », sept. 2009.

Lautier Bruno, « Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté », *Tiers-Monde*, tome 43 no 169, 2002, pp. 137-169.

Lautier Bruno, « Pauvreté et Politiques de la pauvreté au Mexique », *Poulin, Richard et Salama, Pierre: L'insoutenable misère du monde. économie et sociologie de la pauvreté*, Hull, Québec, Vents d'Ouest, 1998.

Lautier Bruno, « Représentation et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine », *Poulin, Richard et Salama, Pierre: L'insoutenable misère du monde. économie et sociologie de la pauvreté*, Hull, Québec, Vents d'Ouest, 1998.

Lautier Bruno, « « Les malheureux sont les puissants de la terre » », *Tiers-Monde*, 36 (142), 1995, pp. 383-409.

Lavigne Delville Philippe, *Prendre au sérieux les pratiques des développeurs : une étape nécessaire de l'analyse critique des interventions des ONG ?...*, Paris, Groupe de recherche et d'échanges technologiques, 2007.

Leatherman Sheila, Christensen Lisa Jones, Holtz Jeanna, « Innovations and Barriers in Health Microinsurance », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, déc. 2010, pp. 112-131.

Legovini Arianna, *Development Impact Evaluation Initiative: A World Bank-Wide Strategic Approach to Enhance Developmental Effectiveness*, Development Impact Evaluation Initiative, BM, Juin 2010.

Lestage Françoise, « The political management of migrant's suffering. New practices by the Mexican State(s) with their emigrants », *Migraciones Internacionales*, vol. 7, n° Especial 1, juillet-décembre 2013, pp. 9-36.

Lestage Françoise, « Entre Mexique et États-Unis : la chaîne entrepreneuriale de la mort des migrants », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 28, no 3, 2012, pp. 71-88.

Liber Dominic, McCord Michael J., *L'assurance et les institutions de microfinance: Guide technique pour le développement et la prestation de services de micro-assurance*, International Labour Organization, 2004.

Lindblom Charles E, « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, 1959, pp. P.79-88.

Littlefield Elisabeth, Rosenberg Richard, « La Microfinance et les pauvres, la démarcation entre microfinancement et secteur financier formel s'estompe », *Finance & Development*, CGAP, 41(2), Juin 2004, pp. P.38-40.

Loster Thomas, Reinhard Dirk, « Microinsurance and climate change », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, déc. 2010, pp. 83-110.

Maleika Marc, Kuriakose Anne, *Microinsurance: Extending Pro-Poor Risk Management through the Social Fund Platform*, Banque Mondiale, Social Funds Innovations Notes, oct. 2008.

Matul Michal, Tatin-Jaleran Clemence, Kelly Eamon, « Improving client value from microinsurance: Insights from india, kenya, and the Philippines », *Churchill C and Matul*

M: Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2011.

Mayoux Linda, « Beyond Naivety: Women, Gender Inequality and Participatory Development », *Development and Change*, 26 (2), 1995, pp. 235–258.

McCord Michael J., Tatin-Jalleran Clémence, Ingram Molly, *The landscape of microinsurance in Latin America and the Caribbean*, Microinsurance Center, BID-FOMIN, A briefing note, févr. 2012.

McCoy David et al., « The Bill & Melinda Gates Foundation's grant-making programme for global health », *Lancet (London, England)*, 373 (9675), 2009, pp. 1645–1653.

McMahon Matthew A, Valdez Alberto, *Análisis del extensionismo agrícola en México.*, OCDE, 2011.

Mendoza Escamilla Viridiana, « 10 microseguros 'al rescate' de AL », *CNN Expansion*, 13 août 2012.

Microinsurance Innovation Facility, *Scale through compulsory enrolment, but what about client value?*, Genève, ILO, Emerging Insights, 2011.

Microinsurance Innovation Facility, *Technologie*, Pages Thématiques, ILO, Consulté le 15 juin 2013.

Mondiale La Banque, *Rapport sur le développement dans le monde 2010*, Pearson Education France, oct. 2010.

Mosse David, *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*, London; Ann Arbor, MI, Pluto Press, 2005.

Naudet Jean-David, « Les OMD et l'aide de cinquième génération », *Afrique contemporaine*, 218 (2), 2006, pp. 141.

OCDE, *OECD health data 2012. How does Mexico compare.*, Paris, 2012.

OCDE, *Matrice des dépenses de santé au Mexique*, Paris, 2011.

OECD, *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud Mexico: Mexico*, OECD Publishing, juin 2005.

Olivier de Sardan Jean-Pierre, *Anthropologie et développement: essai en socio-*

anthropologie du changement social, KARTHALA Editions, 1995.

Olivier de Sardan Jean-Pierre, « Populisme développementiste et populisme en sciences sociales : idéologie, action, connaissance. », *Cahiers d'études africaines*, 30, No120, 1990, pp. 475-492.

Powers Jennifer, Magnoni Barbara, Zimmerman Emily, « Formalizing the informal insurance inherent in migration. », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, déc. 2010.

Prahalad C. K, *4 milliards de nouveaux consommateurs : vaincre la pauvreté grâce au profit*, Paris, Village mondial, 2005.

Preker Alexander S. et al., « Effectiveness of community health financing in meeting the cost of illness », *Bulletin of the World Health Organization*, 80 (2), janv. 2002, pp. 143-150.

Radermacher Ralf, Mc Gowan Heidi, Dercon Stephan, « What is the impact of microinsurance », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, 2011, pp. 59-82.

Ramirez Garcia Telésforo, Meza Gonzalez Liliana, *Emigración México-Estados-Unidos: balance antes y después de la recesión económica estadounidense*, Consejo Nacional de Población (CONAPO), La situación demográfica de México 2011, 2011.

Randek Kelly, *Managing microinsurance partnerships*, Microinsurance Paper, Microinsurance Innovation Facility, ILO, 2012.

Redacción, « Minuto a minuto: Presenta EPN iniciativa de reforma hacendaria », *El Excelsior*, sept. 2013.

Redacción AN, « Peña Nieto anuncia reforma de seguro universal de salud », *Aristegui Noticias*, juill. 2013.

Rego Raquel, « Une typologie de l'engagement des dirigeants associatifs », *SociologieS*, sept. 2010.

Rhyne Elisabeth, *Crisis in Bolivian Microfinance.*, Washington (DC), InterAction, 2001.

Robles Berlanga Hector Manuel, *Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina. Estudio de caso: México.*, FAO, nov. 2010.

Rodriguez Canales Adriana, « México avanza hacia un sistema de seguridad social universal », *El financiero*, Numero Especial, 2013.

Roesch Marc, « Année de la microfinance : l'overdose ou changer de concept », *Dialogue*, 35, 2005, pp. 53-57.

Rogers Brian, *Catastrophes naturelles et catastrophes techniques en 2009 : baisse du nombre de victimes de catastrophes et des dommages assurés*, Zurich, Suisse, Swiss Reinsurance Company Ltd, Février 2010.

Roth Jim, McCord Michael J., Liber Dominic, *The landscape of microinsurance in the world's 100 poorest countries*, MicroInsurance Centre, 2007.

Ruchismita Rupalee, Churchill Craig, « State and market synergies: insights from India's microinsurance success », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor: A microinsurance compendium. International Labour Organization, Geneva*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, déc. 2010, pp. 427-463.

Rusconi Rob, « Savings in microinsurance: lessons from India », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, déc. 2010, pp. 176-196.

Rutherford Stuart, *Comment les pauvres gèrent leur argent*, KARTHALA Editions, 2002.

Sainsaulieu Renaud, « L'identité au travail: les effets culturels de l'organisation », Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993.

Scott John, *Gasto Público y Desarrollo Humano en México: Análisis de Incidencia y Equidad*, Working Paper for Informe sobre Desarrollo Humano México 2011. Mexico City: UNDP, 2011.

Sebstad Jennifer, Cohen Monique, *Microfinance, Risk Management and Poverty*, USAID, 2000.

Servet Jean-Michel, *Banquiers aux pieds nus: La microfinance*, Odile Jacob, 2006.

Servicio de información Agropecuaria y Pesquera, *Indicadores básicos del sector*

agropecuario y pesquero., Mexique, Sagarpa, Avril 2010.

Severino Jean-Michel, Charnoz Olivier, « Les “mutations imprévisibles” », *Afrique contemporaine*, 213 (1), 2005, pp. 13.

Shamir Ronen, « The age of responsabilization: on market-embedded morality », *Economy and Society*, 37 (1), 2008, pp. 1-19.

Smith Graham M., « Into Cerberus' Lair: Bringing the Idea of Security to Light1 », *The British Journal of Politics & International Relations*, 7 (4), 2005, pp. 485–507.

Soulet Marc-Henry, « La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique », *Pensée plurielle* (2), 2005, pp. 49–59.

Stiglitz Joseph E, *La grande désillusion*, [Paris], Libr. Arthème Fayard, 2002.

Sulmont Annabelle, *Estudio de Mercado: soluciones de microseguros de salud para poblaciones rurales de bajos ingresos - Informe final*, Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, juill. 2011.

Sulmont Annabelle, *Estudio de Mercado: soluciones de microseguros de salud para poblaciones rurales de bajos ingresos - Informe parcial*, Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, déc. 2010.

Sulmont Annabelle, « Resultados de investigación sobre la Vulnerabilidad de las Familias Rurales: perspectivas para los microseguros. », présenté à Conferencia Anual de la Red Solidaria de Microseguros Rurales, Huatulco, Mexique, Juillet 2010.

Sulmont Annabelle, « Les clés de l'arène Remesas et Développement au Mexique. A partir du cas de la montée en puissance de l'institution de Microfinance rurale AMUCSS au sein de celle-ci. », Mémoire de recherche appliquée, Université de Provence Aix-Marseille 1, Juin 2008.

Tilly Charles, « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 1984, pp. 89–108.

Torres Mauricio, « Peña propone nuevos derechos sociales solo para empleados formales », *CNN México*, sept. 2013.

Torres Yuridia, « Aseguradoras apuestan por seguridad social », août 2013.

Torres Yuridia, « Aseguradoras diseñarán nuevos microseguros para América Latina », *El Economista*, août 2012.

Trust FinMark, *Survey Highlights Including FSM Model*, FinScope [survey], Afrique du Sud, 2009.

United Nations General Assembly, « Implementation of the first United Nations Decade for the Eradication of Poverty (1997-2006) », déc. 2003.

Vélez Félix, Campos Emma, *La Pobreza en México: Causas y Políticas para Combatirla*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1994.

Weber Max, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 2002.

Wipf John, Kelly Eamon, McCord Michael J., « Improving credit life microinsurance », *Churchill C and Matul M: Protecting the poor - A microinsurance compendium - Volume II*, International Labour Organization, Munich Re Foundation, déc. 2010, pp. 197-216.

World Bank, *World Development Indicators*, mars 2013.

World Bank, *World development report - 2014: Risk and Opportunity — Managing Risk for Development*, Washington, D.C., World Bank, 2013.

World Bank, *Mexico 2006-2012 creating the foundations for equitable growth.*, [Washington, D.C.?], World Bank, 2007.

Yrizar Barobosa Guillermo, Alarcon Rafael, « Emigration Policy and State Governments in Mexico », *Migraciones Internacionales*, 5, n°4, 2010, pp. 165-198.

Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (2012), Bulletin de presse, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Avril 2013.

« Catálogo Universal de Servicios de Salud. Causas 2012 », Comisión Nacional de Protección Social en Salud - Seguro popular, 2012.

Rapport sur le Développement Humain. Durabilité et équité: un meilleur avenir pour tous., PNUD, 2011.

Brésil, Mexique: Deux trajectoires dans la mondialisation, KARTHALA Editions, 2004.

Rapport sur le Développement dans le Monde 2000-2001. Combattre la pauvreté, Banque Mondiale, 2001.

Rapport Mondial sur le Développement Humain, Programme des Nations Unies pour le Développement, 1997.

Rapport sur le développement dans le monde 1990 : la pauvreté, Banque Mondiale, 1990.