



CapEx dans le soutien au développement pastoral

Les régimes d'assurance du bétail indexée en tant qu'outil de gestion de risques

Abdi Kunow, Février 2016

Messages clés

- Les régimes d'assurance du bétail indexée (ABI) sont encore en phases pilotes et de promotion dans relativement peu de pays dont une partie importante de la population est pastorale. Ces régimes sont complémentaires aux mécanismes de gestion des risques traditionnels des pasteurs.
- Le potentiel économique du pastoralisme et le faible intérêt suscité par les projets pilotes ABI ne fournissent pas suffisamment d'incitation aux compagnies d'assurance privées pour adopter de tels systèmes à grande échelle. Par conséquent, ces régimes d'assurance doivent être soutenus par les partenaires au développement et les programmes gouvernementaux jusqu'à ce que les ABI deviennent largement acceptées en tant qu'outil de gestion des risques.
- Les éleveurs plus pauvres ont tendance à ne pas souscrire à une police d'assurance parce que les gens vivant dans la pauvreté sont plus prudentes face aux risques. Les gouvernements et / ou les donateurs pourraient intégrer des mécanismes ayant pour but de subventionner des primes d'assurance dans leurs stratégies en matière de réduction de la pauvreté.
- Parmi les principaux obstacles à l'ABI, il y a notamment le manque de données à long terme sur la mortalité du bétail, l'insuffisance des infrastructures de communication, le faible niveau d'éducation «moderne» chez les pasteurs ainsi que les facteurs liés à la tradition et la culture.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Agriculture and Food Security Network

www.sdc-foodsecurity.ch

With family farmers towards a world without hunger

CapEx au sujet du pastoralisme

Le pastoralisme est pratiqué sur un quart de la surface du globe et fournit une source de nourriture et des moyens de subsistance de millions de personnes, surtout dans les zones qui sont aride ou élevé pour la production fiable de cultures vivrières. Pour la Direction du Développement et la Coopération (DDC) qui travaille dans le Sahel et la Corne de l'Afrique, le pastoralisme est un domaine clé. Ayant reconnu la valeur de l'apprentissage d'expériences dans la coopération au développement entre les pays et les régions, le Sous-Groupe Pastoralisme dans le réseau de la DDC pour l'agriculture et la sécurité alimentaire a entrepris un processus d'apprentissage interne appelé «Capitalisation des expériences dans le soutien du développement pastoral" (CapEx pastoralisme pour faire court). Les membres du Sous-Groupe ont identifié les questions sur lesquelles ils voulaient en apprendre davantage, de manière à être plus efficace dans le soutien au développement des économies et des moyens de subsistance pastoraux. Pendant le processus CapEx, ils ont compilé des informations et des textes sur des sujets choisis formulées. Cet article est l'un d'une série d'articles qui est ressorti de ce processus. Les articles sont essentiellement destinés à la DDC et ses partenaires au niveau national et régional, en particulier en Afrique de l'Ouest et de l'Est, et le personnel de la DDC en Suisse, mais aussi pour d'autres experts du développement et les donateurs engagés dans le développement du pastoralisme.

1. Introduction

La fréquence des sécheresses et d'autres risques liés au climat a augmenté dans un passé récent. Ce qui conduit à la perte d'un grand nombre de têtes de bétail et des moyens de subsistance. Cela touche singulièrement les communautés pastorales. Au Kenya par exemple, au cours du siècle dernier, 28 épisodes de sécheresse sévères ont été observées. Il n'y a pas eu d'intervention sous forme de mesure d'urgence pour éviter une perte importante d'animaux et des moyens de subsistance des pasteurs. Cette situation a exacerbé l'insécurité alimentaire dans laquelle étaient déjà les ménages pastoraux. Pour le Kenya, les pertes dues à la sécheresse sont estimées à 12,1 milliards de dollars pour la période 2008-11. Cela appelle à des efforts soutenus pour trouver des moyens d'améliorer la résilience des communautés vulnérables et créer une approche holistique pour protéger les ménages.

Par le passé, les pasteurs utilisaient divers mécanismes de gestion des risques; ceux-ci comprennent le fractionnement de troupeaux, la gestion des pâturages en créant des zones de pâturage pour des saisons sèches et des zones pour les saisons humides, ainsi que le mouvement des troupeaux vers d'autres zones pour accéder à l'eau. Récemment, l'assurance du bétail a été testée dans un certain nombre de pays comme l'un des outils de gestion des risques modernes. Les systèmes d'assurance sont conçus pour protéger les ménages contre les pertes imprévisibles. Certains pays qui ont mis à l'essai l'assurance du bétail sont la Mongolie, l'Inde, le Sénégal, le Kenya et l'Ethiopie.

Les régimes d'assurance individuels sont généralement considérés comme coûteux et difficile à mettre en œuvre en raison du coût et de la logistique nécessaire pour la vérification des demandes individuelles. Un système d'assurance collective a été essayé dans les pays mentionnés ci-dessus, sur la base d'un outil indice-surveillance par satellite, pour réduire le coût de fonctionnement du régime d'assurance. Le paiement est basé sur la mesure d'un indice tel que le degré de couverture de la végétation en utilisant l'indice différentiel normalisé de végétation (IDNV), dans le cas du Kenya et de l'Ethiopie ; dans le cas de la Mongolie il s'agit des pertes de bétail en moyenne au niveau d'un village. Ceci élimine la nécessité de vérifier les pertes subies par les pasteurs individuels. Le contrat est établi à l'aide d'une unité d'élevage standardisé connu sous le nom « unité de bétail tropical (UBT) pour calculer la contribution individuelle d'un pasteur.

L'utilisation d'un indice et d'unités normalisées de bétail rend l'assurance «commune», car un grand nombre de personnes peut utiliser le même index péril. Etant donné que cela ne repose pas sur la vérification des pertes individuelles, les clients d'assurance indicielle peuvent parfois rater des indemnisations en dépit des pertes subies. De même, ils peuvent toucher des indemnisations sans pour autant avoir perdu de bétail, entraînant ainsi les «fausses» indemnisations.

L'ABI peut renforcer la résilience chez les ménages participants, non seulement par l'indemnisation des pertes de bétail en années de catastrophes, mais aussi par la possibilité donnée aux pasteurs d'accéder aux marchés, au crédit et à d'autres services bancaires, y compris l'épargne, pendant les bonnes années.

Ce document se penche sur des cas précis d'utilisation de l'ABI, son adoption, les leçons initiales tirées, afin d'identifier les points d'entrée pour les acteurs de la coopération au développement ainsi que quelques principes clés pour guider le processus de coopération.

Termes clés

L'assurance de bétail indexée (ABI): il s'agit d'un produit d'assurance sur la base de la surveillance d'un indice. Les paiements aux particuliers assurés ne sont faits que lorsque l'indice est déclenché par un événement naturel spécifique. Ce sont, entre autres, des conditions météorologiques difficiles qui se traduisent par un manque d'eau, de pâturage et la disponibilité du fourrage. Par exemple, pendant les catastrophes graves telles que les sécheresses, la disponibilité des pâturages est généralement fortement réduite, ce qui par la suite active l'indice péril pour le paiement d'indemnités.

Indice différentiel normalisé de végétation (IDNV): il s'agit d'un indice dérivé des images satellitaires qui donne une indication du niveau de fourrage ou du niveau de «verdure». L'indice est utilisé pour développer les contrats d'assurance et est créé à partir de la relation entre le niveau de fourrage au cours d'une période donnée par rapport aux taux de mortalité historiques dans un emplacement cible donnée.

L'Unité de bétail tropical (UBT): il s'agit d'une unité normalisée de bétail. Dans le cas de l'ABI au Kenya, elle est calculée selon le poids de différentes espèces d'animaux figurant dans le *Kenya Range Management Handbook for Marsabit District* (manuel de gestion de parcours) (Schwartz et al 1991). Une UBT est l'équivalent à un animal de 250 kg de poids vif. Pour calculer la prime d'assurance au Kenya, on a supposé qu'une tête de bovin est égal à 1 UBT, un chameau égale 1,4 UBT et une chèvre / une brebis est égal à 0,1 UBT (Chantarat et al 2012).

2. Cas particuliers

Au Kenya et en Ethiopie, les régimes ABI ont été pilotés par l'International Livestock Research Institute (ILRI) (Institut international de recherche sur le bétail), en partenariat avec les compagnies d'assurance privées et des agences humanitaires. Au cours de la dernière décennie, les travaux de recherche intensive ont été axés sur la disponibilité de produits d'assurance commercialement viables pour les communautés pastorales dans les zones arides et semi-arides (ZASA). Des projets pilotes ont été mis en place dans plusieurs comtés du nord du Kenya et dans la région de Borana d'Ethiopie. Le premier de ces projets pilotes a eu lieu au comté de Marsabit au Kenya en 2010. Bien qu'ils soient encore financés par les donateurs, les produits d'assurance sont actuellement disponibles dans le commerce et des partenariats ont été créés avec les compagnies d'assurance privées. Au Kenya, des demandes de souscriptions, des paiements de primes et d'indemnités d'assurance sont effectués par téléphone mobile (à travers la plateforme M-Pesa).

Au Kenya et en Ethiopie, des défis similaires ont été rencontrés dans la mise en œuvre des régimes ABI. Il s'agit du faible niveau d'éducation formelle des éleveurs qui entrave la compréhension du fonctionnement du produit ainsi que la difficulté d'accès aux ménages d'éleveurs ciblés, en raison du mauvais état des infrastructures routières et l'insuffisante couverture du réseau téléphonique.

Dans le cas de la Mongolie, l'assurance de mortalité indicelle (conditions hivernales extrêmes qui se traduisent par des pertes de bétail élevées) a été introduite par le gouvernement en 2005. En 2014, ce programme d'assurance est progressivement passé d'une initiative financée par les donateurs vers une entreprise privée et l'assurance est aujourd'hui disponible sur le marché. En 2016, le régime deviendra une compagnie d'assurance paraétatique à part entière.

Principales caractéristiques des cas kenyans et éthiopiens en matière d'ABI :

Kenya	Ethiopie
<ul style="list-style-type: none"> • Produit d'assurance régi par le marché; premier projet pilote introduit en 2010 dans le comté de Marsabit. • Protection contre les pertes de bétail résultant de la sécheresse, en particulier le manque d'eau et de pâturages. • L'ABI utilise les données de mortalité de bétail recueillies au Kenya depuis un peu plus d'une décennie. Contrairement à l'assurance du bétail en Mongolie, où 100 ans de données sur la mortalité du bétail sont disponibles, le cas du Kenya manque de ce type de données pour calculer les risques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Produit d'assurance régi par le marché; produit introduit en 2012 après les leçons tirées du projet pilote du Kenya. Il a été conçu sous forme de réplication du projet Kenyan et dans une logique de mise à l'échelle. • Protection contre les pertes de bétail résultant de la sécheresse, en particulier le manque d'eau et de pâturages. • Absence de données historiques sur la mortalité du bétail permettant de calculer le risque de base. Un écart par rapport à la tendance historique cumulatif sur la croissance de la végétation par rapport à la NDVI est utilisé pour préparer le contrat d'assurance.

3. Leçons pour la coopération au développement

3.1 Analyse de la situation

Un pourcentage négligeable des populations pastorales utilise des produits ABI mis à l'essai dans le monde entier. Plusieurs facteurs sont associés à ce faible taux d'utilisation. Ce sont, l'incompréhension du fonctionnement du produit, les facteurs culturels et sociaux tels que la confiance limitée dans les produits d'assurance existants et un faible niveau d'éducation formelle dans les communautés pastorales.

Selon différentes études menées au cours de la dernière décennie (par exemple Leblois & Quirion 2013, Miranda & Farrin 2012), l'assurance indexée en tant qu'outil de gestion des risques a montré un impact minime au niveau des ménages en termes de réduction de la pauvreté et de protection des actifs. Ces études ont révélé que les ménages bénéficiant de l'assurance du bétail sont les plus aisés car c'est eux qui peuvent payer les primes d'assurance. Les ménages au-dessous du seuil de pauvreté ne bénéficieront que s'il existe un programme de subvention leur permettant de payer les primes. Si les ménages les plus pauvres paient entièrement les primes, cela conduira à l'épuisement de leurs actifs. En effet, les indemnités ne permettent pas de compenser entièrement toutes les pertes subies, car ce n'est pas toutes les périodes sèches qui déclenchent le paiement des indemnités. Cela dépend des niveaux de l'indice. Par conséquent, le paiement régulier des primes par ces ménages risque de réduire leurs effectifs globaux en cheptel.

Dans tous les pays disposant de l'ABI, les ventes de prime ont été subventionnées par les donateurs ou soutenues par les gouvernements nationaux. En Mongolie, les éleveurs ont été pris en charge par le biais d'un projet financé depuis 2005 par la Banque mondiale. Malgré la mise en place de stratégies de partenariat avec des compagnies d'assurance privées, aucun des programmes ABI n'est à ce jour totalement indépendant du soutien des donateurs.

L'ABI a été introduit par l'ILRI au Kenya et en Ethiopie, en partenariat avec des compagnies d'assurance commerciale locales et des organisations non gouvernementales telles que CARE International et Mercy Corps, qui travaillent en étroite collaboration avec les administrations locales dans les zones pilotes. La Banque mondiale travaille actuellement avec le gouvernement kenyan pour permettre aux ménages les plus pauvres d'accéder à ce produit d'assurance.



Des jeunes vendent des chèvres sur le marché à l'est de l'Éthiopie (Photo : Wolfgang Bayer)



Des chameaux et des chèvres dans un lit de rivière sec en Ethiopie (Photo : Wolfgang Bayer)

3.2 Points d'entrée pour la coopération au développement

Il est nécessaire de surveiller l'adoption de ce produit d'assurance et d'en étudier l'efficacité et l'impact dans les zones pilotes. Cela fournira une base bien fondée pour les décisions de soutenir, sous forme de projet d'ABI, une telle assurance dans les zones arides et semi arides. Il faudra également examiner si l'ABI complète ou détruit les mécanismes autochtones de gestion des risques de pertes de bétail, par exemple en encourageant les pasteurs à devenir moins mobiles et moins flexibles dans leur gestion du troupeau.

Pour surmonter certains des défis et limites liés à l'ABI, il serait nécessaire de créer des partenariats entre les organisations des secteurs privé et public, afin d'améliorer la sensibilisation générale et l'adoption de ce nouvel outil de gestion des risques. Par exemple, le soutien actuel aux comités se trouvant dans les zones arides et semi arides au Kenya pourrait reposer sur la création de synergies entre les compagnies d'assurance bétail existantes et d'autres mécanismes autochtones et gouvernementaux de gestion des risques. On peut citer, la gestion des pâturages, le livestock offtake pendant les périodes de sécheresse et les programmes de filet de sécurité aidant les ménages à faire face période difficiles. Une amélioration en matière de disponibilité de l'eau permettrait de réduire les risques en période de sécheresse et protégerait ainsi les actifs des communautés pastorales. L'amélioration des capacités institutionnelles dans la gestion des ressources peut également aider à renforcer les investissements dans de nouvelles options de gestion des risques.

Il faut soutenir la sensibilisation des communautés pastorales, accroître les initiatives de plaidoyer pour l'ABI lorsque ce produit se révèle efficace dans la réduction des risques. Enfin, souligner le rôle complémentaire de l'assurance bétail comme une stratégie de gestion des risques pourrait protéger les gains réalisés dans le soutien aux communautés et leurs institutions.

3.3 Interaction avec les processus politiques

L'assurance du bétail se fait dans le cadre de la gestion des risques de catastrophe et du renforcement de la résilience des populations au niveau national et au niveau régional. Au Kenya, le Document parlementaire 8 (2012) décrit les mesures ayant pour objet d'exploiter le potentiel des

zones arides au Kenya et d'assurer une répartition équitable des ressources entre les zones à fort potentiel et les ZASA, qui ont toujours été considérés comme zones marginales. Selon ce document, le gouvernement présentera des régimes ABI pour les communautés pastorales en vue de renforcer la production et la commercialisation du bétail.

L'autorité intergouvernemental pour le développement (The regional Inter-Governmental Authority on Development - IGAD), composée de huit pays membres en Afrique de l'Est et de la corne de l'Afrique a développé une politique de lutte contre la sécheresse. Un des objectifs de cette initiative dénommée "Drought Disaster Resilience and Sustainability Initiative (IDDRSI)" est le développement d'institutions, de mécanismes et de capacités pour promouvoir la résilience à la sécheresse. La gestion des risques de catastrophe est partie intégrante de cette politique. La mise en œuvre de cette politique constitue une opportunité de prise en compte des assurances commerciales du bétail comme un outil de réduction des risques de pertes d'animaux pendant les périodes de sécheresse.

Malgré l'acceptation de l'assurance du bétail comme outil de gestion de risques dans plusieurs pays de population pastorale, il n'existe toujours par de lois ou de politiques spécifiques pour réglementer cette forme d'assurance. De telles politiques sont nécessaires pour véritablement promouvoir l'assurance bétail comme un bon outil de gestion des risques au profit des ménages pastoraux.

3.4 Principes clés pour guider ce processus de coopération au développement

Afin de développer des mécanismes relatifs à l'assurance bétail, les partenaires de coopération au développement, les programmes gouvernementaux et les ONG doivent avoir une bonne compréhension

- Des stratégies traditionnelles de gestion des risques
- Des implications religieuses et culturelles qui nécessiteraient des études approfondies
- Des dimensions de politique économique aux niveaux national et régional

Les institutions gouvernementales et les assurances privées doivent organiser leurs investissements sur la base de résultats d'expériences pilotes conduites sur l'assurance bétail dans leurs localités ou ailleurs. Elles doivent aussi tenir compte aussi des impacts socioéconomiques de ces expériences ainsi que des conditions institutionnelles et des infrastructures disponibles.

Références

- Chantararat S, Mude A, Barrett C & Carter M. 2012. Designing Index-Based Livestock Insurance for managing asset risk in northern Kenya. *Journal of Risk and Insurance* 80(1): 205–237.
- Chantararat S, Mude A, Barrett C & Turvey C. 2009. The performance of Index-Based Livestock Insurance: ex-ante assessment in the presence of poverty trap. Ithaca, New York: Cornell University.
- Greatrex H, Hansen JW, Garvin S, Diro R, Blakeley S, Le Guen M, Rao KN & Osgood DE. 2015. *Scaling up index insurance for smallholder farmers: recent evidence and insights*. CCAFS Report 14. Copenhagen: CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS) (<https://cgspace.cgiar.org/rest/bitstreams/38716/retrieve>).
- Jensen ND, Barrett CB & Mude AG. 2015. The favorable impacts of Index-Based Livestock Insurance: evaluation results from Ethiopia and Kenya. Nairobi: ILRI.
- Leblois A & Quirion P. 2013. Agricultural insurances based on meteorological indices: realizations, methods and research challenges. *Meteorological Applications* 20(1): 1–9.
- Miranda M & Farrin K. 2012. Index insurance for developing countries. *Applied Economic Perspectives and Policy* 34(3): 391–427.
- Republic of Kenya. 2012. Kenya post-disaster needs assessment for the 2008–2011 drought (www.slideshare.net/ILRI/presentation-during-ilri-workshop-vg).
- Schwartz HJ, Shaabani S & Walter D (eds). 1991. *Range Management Handbook of Kenya, Vol. II, 1: Marsabit District*. Nairobi: Range Management Division, Republic of Kenya Ministry of Livestock Development.

Remerciements

CapEx pastoralisme est une activité de la Sous-Groupe Pastoralisme du réseau Agriculture et sécurité alimentaire de la DDC. Ce processus d'apprentissage a été coordonné par un groupe restreint comprenant Marc Bloch, Felix Fellmann, Manuel Flury, Pascal Rouamba et Laurence von Schulthess et a été facilitée par Ernst Bolliger et Ann Waters-Bayer. Ce mémoire a été rédigé Abdi Kunow (kunow.abdi@eda.admin.ch), avec le coaching par Felix Fellmann et Marc Bloch, et a été examiné par les participants à l'atelier CapEx les 9–13 novembre 2015 à Isiolo, Kenya. Éditeur : Ann Waters-Bayer. Mise en page : Martina Hickethier. Publié par le Direction du Développement et de la Coopération (DDC), la Coopération Globale / Programme Global de Sécurité Alimentaire, Berne, 2016. Photo de la couverture : Pertes de bêtes pendant la sécheresse (Photo : ACTED)