

Le zoom de ROSA

L'éclairage du mois : Assurer les risques agricoles

Dans un bon nombre de pays en développement, le secteur agricole est particulièrement vulnérable à des chocs externes. Les risques climatiques (sécheresse, inondations, cyclones,...) et de marché (instabilité des prix,...) pèsent sur les activités agricoles¹. Ils apparaissent comme l'une des principales sources de la vulnérabilité des ménages (en particulier des producteurs agricoles et des consommateurs pauvres).

Au cours des dernières années, les instruments de gestion des risques en agriculture et en particulier les mécanismes d'assurance ont suscité un intérêt grandissant. Dans les pays en développement, cette réflexion s'est surtout focalisée sur les matières premières (café, cacao, coton,...). Plus récemment, une attention particulière est accordée à la gestion des risques agricoles en lien avec la sécurité alimentaire. Des projets pilotes ont été mis en place dans plusieurs pays, tels que les outils de gestion des risques de sécheresse au Malawi ou en Ethiopie.

La forte volatilité des prix des denrées alimentaires et les risques accrus liés au changement climatique ont relancé le débat sur les politiques et les outils visant à protéger les Etats et les ménages et à assurer les risques agricoles. Cet article s'intéresse aux **mécanismes privés de gestion des risques** (assurances, marchés à terme,...) qui sont régulièrement mentionnés comme étant des solutions majeures. Sont-ils des outils adaptés à la gestion des risques dans les pays en développement ? L'objectif de cet article est d'apporter des pistes de réponses, en éclairant certains concepts, les atouts et limites de ces mécanismes, notamment à partir d'exemples d'expériences mises en place.

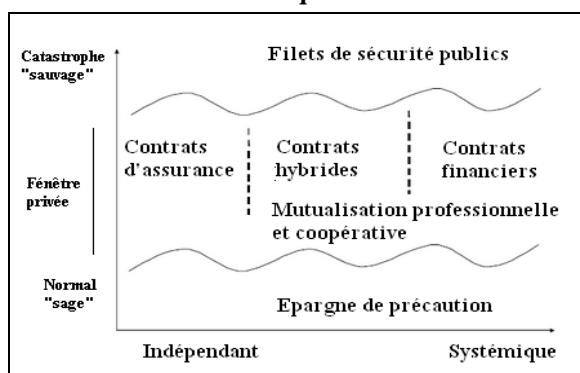
¹ Les risques agricoles peuvent aussi être d'ordre institutionnel (changements de politique ou de régulation qui affectent l'agriculture), financier (variations des taux de change) ou humain. Seuls les risques climatiques et de prix sont analysés dans cet article.

² Jean Cordier, La gestion des risques en agriculture. De la théorie à la mise en œuvre : Eléments de réflexion pour l'action publique, Notes et études économiques No. 30, mars 2008.

La diversité et la complémentarité des instruments de gestion des risques

Il convient tout d'abord d'apporter quelques précisions conceptuelles et d'expliquer les types de risques et les instruments de gestion qui leur sont habituellement associés. Les instruments de gestion des risques peuvent être privés, collectifs (ou professionnels) et/ou publics. La classification de ces instruments dépend du degré d'indépendance (risque indépendant / risque systémique), de la probabilité d'occurrence et de l'intensité du risque (risque sage / risque sauvage). La figure No. 1 en propose une représentation².

Figure No. 1 : Les instruments de gestion du risque



Source : D'après Cordier et Debar (2004)

EuropeAid

ROSA est une initiative de :


**COMMISSION
EUROPÉENNE**

N° 14 Mars 2009

FR

L'agriculture est particulièrement concernée par des **risques systémiques** (qui affectent simultanément plusieurs variables et touchent un ensemble d'acteurs) et **catastrophiques** (dont la fréquence est faible mais les pertes associées très fortes) qui sont, par nature, difficilement assurables³. Le développement des instruments privés de gestion des risques présente un intérêt particulier pour le secteur agricole⁴. Les instruments publics (filets de sécurité) et privés doivent être considérés comme **complémentaires**. Une combinaison d'outils semble nécessaire en fonction de la nature et l'ampleur des risques, des productions et des filières concernées⁵.

Assurer les risques agricoles dans les pays en développement

L'assurance des risques agricoles avec des outils privés (par opposition à une gestion publique relativement ancienne) est récente. La **gestion des risques de prix** sur les marchés prend son essor à partir des années 80. Pour les **risques climatiques**, la dynamique est encore plus récente puisque le marché des dérivés climatiques (cf. encadré No. 1) apparaît depuis une dizaine d'années. L'emploi du marché climatique et des produits d'assurance indexés pour l'agriculture a été depuis peu introduit dans les pays en développement.

Encadré No. 1 : Qu'est-ce qu'un dérivé climatique ?

Ce sont des contrats financiers basés sur un indice climatique sous-jacent. Ils se basent sur les observations enregistrées dans une ou plusieurs stations météorologiques. Les paiements surviennent automatiquement en cas d'intempéries, en fonction de conditions précisées d'avance. Depuis sa création, le marché des dérivés climatiques a enregistré une croissance rapide. Les instruments financiers ont été principalement utilisés par les sociétés privées (en particulier les sociétés d'énergie pour « se couvrir » ou compenser des pertes de revenus du fait des hivers plus doux).

Source : Banque Mondiale

La gestion du risque de prix

Il existe plusieurs mécanismes pour gérer les risques liés aux fluctuations des prix agricoles. Des outils tels que les contrats à terme et d'option, offrent la possibilité de sécuriser les prix de vente ou d'achat⁶. Cette gestion des prix ne modifie pas

les évolutions à long terme (baisse ou hausse tendancielle du prix international), mais permet de s'affranchir des variations de court, voire moyen termes.

Ces mécanismes ont été initialement testés dans les pays en développement pour aider les producteurs à faire face à la volatilité des prix des matières premières agricoles. Plusieurs initiatives ont été mises en place au cours des dernières années afin de promouvoir leur utilisation **auprès des producteurs** dans des activités pilotes appuyées par la Banque Mondiale et autres donateurs⁷. En Afrique de l'Ouest, un instrument de gestion de risque prix **au niveau de la filière** a été récemment mis en place, avec l'appui de la coopération française. Il est fondé sur une segmentation du risque selon les niveaux des cours et leur probabilité d'occurrence (cf. encadré No. 2).

Encadré No. 2 : La gestion du risque prix dans la filière cotonnière au Burkina Faso

En fonction de l'importance des variations de prix autour d'une valeur de référence calculée chaque année, différents niveaux de risques sont identifiés :

- Si les variations sont faibles (risque sage), elles sont gérées en interne à la filière par la société cotonnière grâce à un fond de lissage⁸.
- Si la baisse de prix est plus forte, la société cotonnière est couverte par ses positions sur le marché à terme du coton.
- Enfin, si les variations sont exceptionnellement fortes, l'état (ou les bailleurs) intervient en dernier recours (filet de sécurité).

Depuis peu, les mécanismes de gestion du risque prix est utilisé dans le **domaine de la sécurité alimentaire**. Suite aux pénuries alimentairesvenues en 2005, le gouvernement du Malawi et ses principaux partenaires ont collaboré à la mise en place des outils de gestion des risques dans le cadre d'une stratégie visant à réduire l'impact de la sécheresse sur la sécurité alimentaire. Parmi ces instruments, le gouvernement a décidé d'acheter une option d'achat sur le marché à terme d'Afrique Australe (SAFEX) pour se prémunir d'une hausse des prix internationaux au cas où une mauvaise récolte imposerait des importations

³ En cas de risque catastrophique, la seule intervention publique, nationale ou internationale, peut supporter les coûts.

⁴ Frédéric Courleux, Prévention et gestion des risques en agriculture, Prospective et évaluation, décembre 2008.

⁵ Cordier, mars 2008.

⁶ Par le passé, des outils de stabilisation ont été mis en place, tels que les caisses de stabilisation et les accords internationaux sur les produits de base. Depuis la fin des années 80, ces

caisses ont été démantelées. La plupart des accords produits ont pris fin à cette même période.

⁷ Depuis 1999, le groupe de travail international sur la gestion des risques pour les matières premières (CRMG-Commodity Risk Management Group) teste et met en place des systèmes de gestion des risques liées aux prix auprès des organisations de producteurs (en Ouganda, au Nicaragua, en Tanzanie, etc.).

⁸ Un fond de lissage permet de garantir un prix d'achat moyen aux producteurs. Lorsque le prix de vente est supérieur au prix payé, le fond de lissage est abondé. Lorsqu'il est inférieur, la différence est prélevée dans le fond.

substantielles de maïs. Fin 2005, le gouvernement a effectué une première opération d'achat d'environ 60.000 tonnes de maïs pour couvrir une partie du déficit céréalier (à un prix d'achat bien inférieur au prix international). Cette initiative a reçu l'appui technique et financier de la Banque Mondiale et du Ministère du Développement International britannique (DFID).

La gestion du risque climatique

Dans les discussions sur l'adaptation au changement climatique, et en particulier aux phénomènes météorologiques extrêmes, les mécanismes d'assurance font l'objet d'une attention croissante. Ces outils commencent à être utilisés dans le secteur agricole. Ils visent essentiellement les risques liés aux phénomènes météorologiques à faible probabilité et à fort impact, comme les sécheresses graves, plutôt que les risques d'événements survenant plus fréquemment, comme des déficits pluviométriques moins importants.

Les produits d'assurance indexés sur les conditions météorologiques ont été utilisés dans plusieurs pays en développement. Dans le **domaine de la sécurité alimentaire**, une assurance contre la sécheresse, de type dérivé climatique, a été récemment développée au Malawi pour se protéger en cas de sécheresse extrême. Avec ce contrat, si l'indice (cf. encadré No. 3) tombe en dessous d'un certain seuil, un montant sera versé au gouvernement qui peut l'utiliser pour acquérir une option d'achat qui aura pour effet de plafonner le prix du maïs⁹. Plusieurs bailleurs de fonds soutiennent cette initiative et la prime du contrat a été versée par le DFID. La Banque Mondiale agit à titre d'intermédiaire auprès des sociétés de réassurance ou des banques d'investissement qui offrent les produits pour la gestion des risques climatiques¹⁰. Pour la transaction pilote lancée lors de la campagne 2008-09, un montant de jusqu'à cinq millions de dollars devra être payé en mai 2009 en cas de sécheresse grave.

Encadré No. 3 : Un dérivé climatique mis en place au Malawi

Au Malawi, le dérivé climatique utilise un indice basé sur un modèle d'estimation de la production locale de maïs, développé par le gouvernement. Les stations météorologiques locales mesurent la pluviosité et en cas de sécheresse grave qui pourrait affecter la production de maïs, le contrat assure un paiement automatique, conformément à certaines clauses de déclenchement spécifiques.

⁹ Le système mis en place au Malawi combine deux mécanismes de gestion du risque climatique (assurance contre la sécheresse) et du risque prix (option d'achat).

¹⁰ Le Malawi est le premier pays à utiliser cette nouvelle offre de produit financier de la Banque Mondiale.

La mise en œuvre de ces mécanismes et leurs limites

Les expériences de recours aux instruments de gestion du risque dans le domaine de la sécurité alimentaire sont récentes et encore pour la plupart, au stade expérimental. Les perspectives d'utilisation sont potentiellement intéressantes. Mais de nombreuses questions restent encore en suspens sur le sujet de la gestion du risque en agriculture, telles que les complémentarités entre les divers instruments existants ou restants encore à développer, leur adéquation avec les spécificités des différents risques agricoles, ou encore le rôle de l'intervention publique, des organisations de producteurs ou des bailleurs de fonds¹¹.

De plus, la mise en œuvre de ces mécanismes se heurte à plusieurs limites. Le problème de la disponibilité et la qualité des données (climatiques, agricoles, démographiques, économiques) reste important. Des informations fiables sont essentielles pour la construction et le choix des indices, le calcul des probabilités d'occurrence des événements à risque, etc. Elles sont souvent difficiles à obtenir dans plusieurs pays en développement. Il existe également d'importantes contraintes liées à l'accès à ces outils. Une bonne partie des acteurs concernés (les gouvernements des pays en développement, les producteurs ou les organisations des producteurs,...) n'ont aucune expertise avec ce type d'instruments. Ce sont des opérations assez complexes et qui demandent d'atteindre une taille critique. La mise en œuvre de ces mécanismes nécessite très souvent des financements importants et un renforcement considérable des capacités des institutions et des acteurs.

Enfin, ces mécanismes visent essentiellement l'atténuation des effets des crises et des catastrophes potentielles. Ils sont complémentaires et doivent s'insérer dans une politique globale de réduction de la vulnérabilité. Ceci soulève la question de la nécessaire articulation avec les politiques et instruments permettant de renforcer la protection des groupes vulnérables et la résistance des Etats et des populations face aux chocs.

Cet article a été rédigé avec l'appui de Damien Langlade, chargé de projets au GRET.

Pour en savoir plus :

Jean Cordier, La gestion des risques en agriculture. De la théorie à la mise en œuvre : éléments de réflexion pour l'action publique, Notes et études économiques No. 30, mars 2008.

Julie Dana et Christopher Gilbert, Managing agricultural price risk in developing countries, Banque Mondiale.

¹¹ Cordier, mars 2008

Point sur la situation alimentaire et nutritionnelle

Aperçu régional Afrique Australe

Les perspectives de production agricole régionale restent favorables

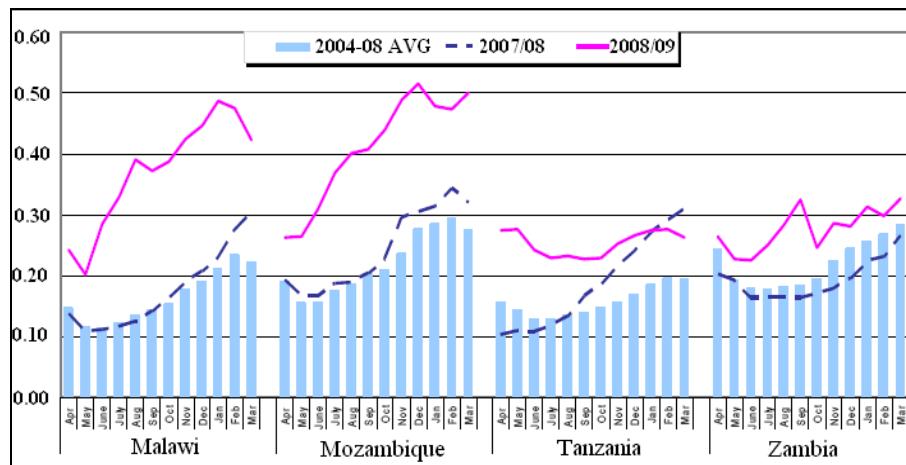
Les perspectives actuelles prévoient une meilleure production céréalière par rapport à la campagne précédente, principalement liée à des conditions favorables dans la plupart des régions productrices de maïs. La récolte des cultures saisonnières a déjà commencé ce qui a contribué à une amélioration progressive des conditions de sécurité alimentaire, en particulier pour les ménages dont l'agriculture est la principale source d'alimentation et de revenus¹².

...mais les prix alimentaires élevés continuent à menacer la sécurité alimentaire des ménages les plus vulnérables dans les zones urbaines et rurales

L'impact des prix alimentaires qui restent élevés reste une préoccupation majeure pour la sécurité alimentaire des groupes les plus vulnérables, pendant les mois critiques de la période de soudure (entre novembre et mars/avril).

Après avoir atteint des records¹³, les prix alimentaires ont commencé à baisser en décembre 2008. C'était la première fois que de telles baisses étaient enregistrées pour la saison 2008/09. Le ralentissement des importations, par rapport à l'année dernière, en particulier depuis le mois d'août 2008 (voir plus loin), a contribué à la hausse des prix domestiques dans la région.

Graphique No. 1: Prix de vente du maïs blanc sur quatre marchés sélectionnés. Avril 2004-mars 2009 (\$US par kg*)



*Basé sur les prix moyens (convertis en \$US, suivant le taux de change mensuel moyen en vigueur) des marchés-clé de chaque pays

Source : Fews Net Malawi, Mozambique, Tanzanie et Zambie

¹² Fews Net, Southern Africa food security update, mars 2009.

¹³ Les prix les plus élevés ont été enregistrés dans la plupart des pays à déficit alimentaire (Zimbabwe, Malawi et Mozambique).

¹⁴ ADMARC : Agricultural Development and Marketing Corporation

¹⁵ Fews Net, Southern Africa food security update, février 2009.

Cette année, la tendance à la baisse a été faible. Comme le montre le graphique No. 1, les prix de vente du maïs blanc ont légèrement diminué dans certains pays (Malawi, Tanzanie), dû à une meilleure disponibilité alimentaire, grâce aux récoltes précoces. Néanmoins, ils restent bien plus élevés que ceux enregistrés au cours des cinq dernières années. De plus, les prix ont anormalement augmenté pour la saison sur plusieurs marchés (en Zambie et au Mozambique), en particulier au cours des deux derniers mois.

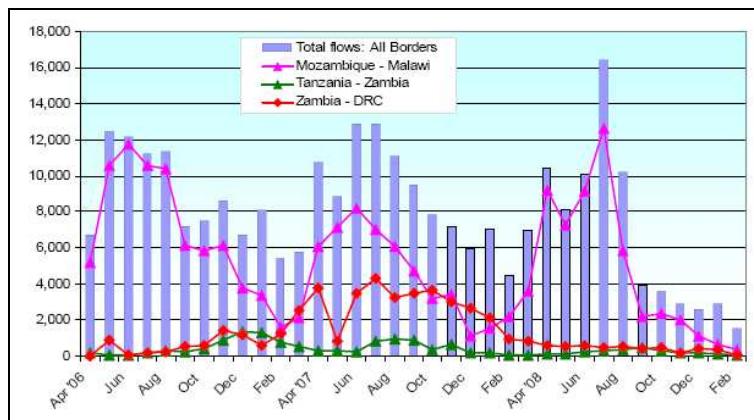
Des facteurs locaux ayant une incidence sur l'évolution des prix

Les causes de la forte augmentation des prix varient d'un pays à l'autre. Au Malawi, les prix restent élevés et ont commencé à baisser en février grâce à l'amélioration de l'approvisionnement local. Les commerçants privés ont contribué aux pénuries en gardant leurs stocks de maïs, en attendant que les prix grimpent bien au-delà de ceux fixés par l'ADMARC¹⁴. En Tanzanie, la hausse des prix a été provoquée par des déficits, suite à de mauvaises récoltes dans les zones bi-modales, qui contribuent habituellement à 30% des cultures agricoles annuelles. En Zambie, les prix élevés étaient dus à une pénurie de maïs. Les commerçants et le gouvernement n'ont pas réussi à s'accorder sur la question des prix et des quantités¹⁵.

Une réduction importante du commerce formel et informel au niveau subrégional

Le commerce intra-régional joue un rôle essentiel pour assurer les besoins alimentaires de la région. Pour la campagne 2008/09, le rythme des importations en céréales dans les pays déficitaires de la subrégion a été relativement plus lent que les deux années précédentes¹⁶. Les restrictions à l'exportation et au commerce, ajoutées aux prix élevés des aliments de base, ont entraîné une baisse des flux informels, en particulier depuis août 2008. La demande en importations de la région augmente généralement pendant la période de soudure. Pourtant, dans certains pays où les pénuries de maïs ont été critiques cette année, les flux commerciaux n'ont pas permis de réduire l'écart entre l'approvisionnement et la demande.

Graphique No. 2 : Volume du commerce informel transfrontalier de maïs entre la RDC, le Malawi, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie. Avril 2006-février 2009



Source : Southern Africa informal cross border monitoring system (Février 2009)

Améliorer la sécurité alimentaire de la région en renforçant le commerce régional

Une récente étude menée en Afrique Australe¹⁸ souligne que les efforts pour améliorer la sécurité alimentaire pourraient être renforcés via le commerce régional et autres stratégies d'intégration. La tendance croissante à augmenter l'importation extra-SADC doit être renversée, en encourageant les investissements régionaux pour la production de produits-clé, les infrastructures et l'irrigation. Les politiques doivent être axées sur l'expansion du marché alimentaire régional et le développement des emplois, la productivité de la main-d'œuvre et les revenus au niveau régional.

Les volumes échangés d'avril 2008 à février 2009 s'élevaient à 95,536 MT, environ 25% de moins que la saison dernière. Le maïs est toujours la denrée la plus commercialisée, et représente environ 79% des échanges, suivi par le riz et les haricots. Les flux totaux du maïs ont chuté de 10,000 tonnes en août à env. 3,900 tonnes en septembre (cf. graphique No. 2). Depuis, les flux commerciaux sont restés relativement constants (2,000-4 000 MT). On peut en partie attribuer cela à la rareté des excédents exportables au Mozambique et en Zambie, et à la réduction de la demande d'importation au Malawi. Les réductions les plus importantes se situent au niveau des exportations du nord du Mozambique vers le sud du Malawi. Les restrictions à l'exportation en Tanzanie ont également limité les échanges transfrontaliers entre ce pays, le Malawi et la Zambie¹⁷.

Cet article est principalement basé sur les bulletins d'analyse de la sécurité alimentaire, publiés par le Réseau de Système d'Alerte Précoce contre la Famine (Fews Net).

Pour plus d'informations :

Fews Net, Southern Africa food security update, février et mars 2009.

Fews Net/WFP, Informal cross border food trade in Southern Africa, février 2009.

Southern Africa Trust, Who will feed the poor? The future of food security for Southern Africa. A policy discussion paper, novembre 2008.

¹⁶ FAO, Perspectives de récoltes et situation alimentaire, février 2009.

¹⁷ Fews Net, Informal cross border food trade in Southern Africa.

¹⁸ Southern Africa Trust, The future of food security for Southern Africa, novembre 2008.

Brèves internationales

Lutte contre la malnutrition maternelle et infantile : Les initiatives engagées par les différents Etats membres de la CE

Les Etats membres de la Commission Européenne ont lancé plusieurs initiatives et réflexions dans le domaine de la lutte contre la malnutrition maternelle et infantile dans les pays en développement.

La France souhaite préciser ses orientations stratégiques en matière de soutien à la définition et la mise en œuvre de politiques et de programmes de lutte contre la malnutrition. Elle s'est engagée dans un processus d'élaboration de son stratégie depuis fin 2008. Une réunion de consultation a eu lieu le 31 mars dernier avec la participation d'une vingtaine d'organisations (Commission Européenne, ONG, fondations privées, instituts de recherche, experts). L'objectif de cette réunion a été de présenter l'état actuel des réflexions sur la base d'un document de travail provisoire et de recueillir les points de vue des participants. Une consultation auprès des partenaires du Sud est prévue avant la validation du document stratégique.

Le Ministère des Affaires Etrangères du Danemark en collaboration avec trois réseaux de recherche (ENRECA Health, Danish Development Research Network, Danish Water Forum) organise un séminaire sur le thème « Alimentation, nutrition et genre : Les leçons apprises et les recommandations pour les actions futures ». Il aura lieu le 28 avril prochain à Copenhague. Le but de ce séminaire est de discuter des interventions et des politiques de lutte contre les causes de la malnutrition et d'en tirer des enseignements des expériences mises en place. Des études de cas seront présentées, en particulier sur les interventions au Bangladesh, en Afghanistan et en Tanzanie.

Séminaire régional sur la sécurité alimentaire en Asie – Commission Européenne

Le séminaire régional de la Commission Européenne sur la sécurité alimentaire aura lieu du 26 au 30 avril prochains à Dacca (Bangladesh). Il réunira les délégations d'une quinzaine de pays d'Asie et du Caucase, le personnel du siège (EuropeAid, DG DEV, ECHO,...) ainsi que quelques experts dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Le séminaire comprendra des présentations, des débats et des travaux en atelier. Une journée de travail sera consacrée à la hausse des prix alimentaires et aux réponses apportées par la CE et l'UE. Il s'agira d'analyser les implications sur l'exercice de programmation en cours et de discuter sur les modalités de mise en œuvre (ressources mobilisées, partenaires,...). Les discussions porteront également sur l'implication de la CE dans la lutte contre la malnutrition et la mise en place des transferts sociaux. L'état d'avancement sur ces deux thèmes de travail sera présenté, en particulier sur les conclusions et recommandations des séminaires thématiques (avril et mai 2008) et l'élaboration des notes de réflexion développées par l'unité E6 d'EuropeAid. Les échanges et les discussions avec les personnes travaillant dans la région permettront d'enrichir la réflexion et d'apporter des éclairages spécifiques. Une présentation de l'initiative ROSA sera effectuée lors de la dernière journée de travail afin de bien identifier les attentes et les besoins des délégations et de les prendre en considération pour les activités prévues en 2009.

Ce bulletin a été rédigé par l'équipe du GRET chargée de l'animation du ROSA (Réseau opérationnel de sécurité alimentaire). C'est une initiative de EuropeAid E6 (appui thématique sécurité alimentaire, développement rural et environnement) en collaboration avec EuropeAid G4 (formation et gestion des connaissances). Les points de vue exposés ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de la Commission européenne.