

Assurer le secteur agricole face aux changements climatiques

Alice Pauthier

Directrice du Programme Global Politics, CliMates

L'année 2015 a été marquée par l'adoption aux Nations unies des 17 « objectifs de développement durable » (ODD) et par l'Accord de Paris résultant des négociations climatiques lors de la COP21 en décembre. Les agendas du développement durable et du climat convergent sur plusieurs points et notamment sur la question de l'agriculture dans les pays en développement. Les ODD appellent directement à l'éradication de la pauvreté rurale, or dans les zones rurales, l'accroissement de la production agricole - premier levier de développement - est intrinsèquement lié aux conditions météorologiques.

Les populations devront s'adapter à de multiples évolutions dues au changement climatique. Concernant le secteur agricole, deux risques sont aujourd'hui manifestes : celui d'une modification des risques météorologiques extrêmes, comme les sécheresses ou les tempêtes, qui pourraient survenir plus fréquemment ou toucher de nouvelles régions mais également le risque d'une modification plus ou moins manifeste des caractéristiques climatiques de certaines zones comme la pluviométrie ou la température. Les agriculteurs vont alors devoir s'adapter rapidement à ces nouvelles conditions en modifiant les espèces cultivées, ou leurs méthodes de production.

Dans les pays où la pluviométrie serait rendue plus aléatoire du fait du changement climatique, des systèmes d'irrigation permettraient de réduire le risque de mauvaise récolte et donc la variabilité des revenus des agriculteurs. Dans les pays concernés par une modification des températures saisonnières, privilégier une modification des espèces cultivées peut permettre à l'agriculteur d'assurer la pérennité de sa production.

Ces mesures sont néanmoins difficiles à mettre en œuvre, particulièrement pour les populations les plus pauvres. En outre, elles ne permettent que de réduire le risque, et non de le supprimer. Des stratégies complémentaires de protection publique et privée semblent ainsi indispensables.

La protection sociale vise à réduire la vulnérabilité des individus face à ces aléas. Elle peut se traduire par une prestation en espèces ou en nature et comprend généralement trois grands volets: « l'aide sociale, l'assurance sociale et les programmes visant le marché du travail ». Si la protection du secteur agricole a longtemps reposé sur des subventions ou des aides sociales d'origine publique, de nouveaux systèmes portés par le secteur de l'assurance sous forme de partenariats public-privé se développent, et tendent à répondre au nécessaire besoin d'adaptation des agriculteurs face au changement climatique.

L'assurance pour réduire la vulnérabilité face aux risques extrêmes

Face aux changements climatiques les agriculteurs de la région méditerranéenne seront exposés à des risques d'ampleur et de fréquences différentes mais également à la survenance de nouveaux phénomènes. Comme par exemple l'essor de « médicanes ». Les médicanes sont des cyclones créés au milieu de la mer qui pourraient se déplacer sur les côtes du fait des modifications atmosphériques actuellement observées.

Les dommages humains et matériels seraient alors très importants du fait de la densité de population dans la région. Dans les pays où le taux de pénétration de l'assurance est élevé, gouvernements et compagnies de réassurance pourraient alors aider les compagnies d'assurance à indemniser les individus aussi bien que les entreprises. Dans les pays où le taux de pénétration de l'assurance est moins élevé, l'effort à fournir par les seuls organismes gouvernementaux et humanitaires pour faciliter le retour à la normale de l'activité locale serait extrêmement important.

La progression de l'assurance apparaît donc comme l'un des principaux leviers en faveur de l'adaptation des pays à des phénomènes climatiques dits « extrêmes » du fait de leurs dommages potentiels.

Or, la progression de l'assurance est souvent corrélée au développement économique du pays. Actuellement, il existe effectivement une différence entre les pays développés, où le taux de pénétration de l'assurance est généralement élevé, et les pays les moins avancés, où les formes de protection sociale prennent plus souvent la forme d'aides sociales ou de subventions.

Constatant ce lien entre le taux de pénétration de l'assurance d'un pays, son niveau de développement et sa capacité d'adaptation aux changements climatiques, le texte de décision de la Conférence des Parties « demande au Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie de créer un centre d'échange d'informations sur le transfert des risques qui puisse servir de source centrale de données sur l'assurance et le transfert des risques de façon à faciliter les efforts déployés par les Parties pour mettre au point et appliquer des stratégies globales de gestion des risques».

Face aux risques extrêmes, des systèmes d'assurance-climat financés par les pays développés pour les pays en développement victimes de catastrophes naturelles, comme celui mis en place par la Munich Climate Insurance Initiative, pourraient se généraliser. Ces mécanismes ne peuvent cependant être envisagés que pour des « catastrophes naturelles » exceptionnelles pendant lesquelles le nombre de personnes touchées par les aléas est particulièrement élevé. Or, pour permettre aux populations rurales vivant de l'agriculture de ne pas être trop affectées par des hivers un peu plus froids ou par des étés un peu plus secs que la moyenne, d'autres mécanismes doivent être imaginés à l'échelle locale.

L'assurance paramétrique ou assurance indicelle pour atténuer l'impact des variations météorologiques

Relativement peu connu, un système d'assurance est apparu dès les années 1990. Il avait pour objectif de compenser financièrement les pertes dues à une mauvaise récolte et de protéger ainsi les agriculteurs des pays en développement et des pays les moins avancés. Ce système est l'assurance paramétrique, ou assurance indexée. Il repose sur un mécanisme simple : une indemnisation est versée sur la base d'un seuil de déclenchement paramétrique comme la pluviométrie ou la température. Ce système se distingue de l'assurance agricole traditionnelle en cela qu'il n'engendre pas de coûts ni de délais importants liés au constat des pertes.

Ce système est généralement mis en place à une échelle locale pour assurer un groupe d'agriculteurs qui présentent une exposition similaire aux risques météorologiques. En amont, les compagnies d'assurance déterminent un indice représentatif des dommages potentiels d'aléas climatiques homogènes sur la zone ainsi que le seuil qui met en péril les agriculteurs. Une fois celui-ci établi, de simples relevés suffisent, sans nécessité d'aller constater les dommages sur place. Le constat est alors établi automatiquement sur la base de relevés de données météorologiques satellitaires ou issus des stations locales.

Ce système a été conçu pour être simple dès lors que des données fiables sont aisément accessibles. S'il était au départ difficile de déployer ces solutions dans des endroits où les relevés ne sont pas systématiques, la plus grande précision des données satellitaires et la simplification du traitement des données grâce au développement du Big Data, contribuent désormais à son développement. Certains assureurs comme Axa se sont d'ailleurs déclarés plus enclins à développer de tels systèmes.

Une fois le franchissement du seuil constaté, l'indemnisation est alors quasi automatique : son montant est défini dans le contrat et le principe de déclaration est simplifié afin de permettre le versement de l'indemnisation sous 5 jours ouvrés en moyenne.

Dans la mesure où il s'agit d'une assurance basée sur un seuil souvent météorologique, les contrats sont établis de telle sorte que, lorsqu'un aléa survient, l'ensemble des agriculteurs de la zone sont indemnisés. Ce mécanisme permet ainsi la protection des agriculteurs à l'échelle régionale et non individuelle comme c'est le cas pour l'assurance traditionnelle des pays développés.

D'une assurance en faveur du développement des zones rurales à une assurance en faveur de l'adaptation au changement climatique

L'assurance paramétrique a pour conséquence de réduire l'exposition au risque des populations rurales : leurs revenus sont rendus moins aléatoires, elles deviennent « solvables » et peuvent avoir accès au crédit. A l'échelle individuelle, de nouvelles stratégies d'investissements dites « positives » se substituent aux stratégies « négatives » visant d'abord à assurer la survie de la famille.

Ainsi, des investissements visant à augmenter le rendement ou à accroître la production peuvent être envisagés afin de développer les exploitations sur le moyen terme. Un cercle vertueux peut alors se mettre en place et concourir au développement des zones rurales des pays les moins avancés et des pays en développement.

A l'origine, ces mécanismes étaient principalement soutenus par les organisations internationales sous la forme de partenariats avec les plus grands acteurs du secteur. En 2006, la filiale Axa Re avait signé un contrat avec le Programme Alimentaire Mondial (PAM) pour assurer l'Éthiopie dans le cas d'une sécheresse extrême. En janvier 2011, Swiss Re avait mis en place un programme d'assurance paramétrique basé sur la pluviométrie en Haïti pour les micro-entrepreneurs. Enfin en 2015, Axa a conclu un partenariat avec la Banque Mondiale dans le cadre du Programme global pour l'assurance indicielle (GIIF) visant à développer l'assurance des agriculteurs vulnérables pour les aider à faire, plus spécifiquement en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique.

Ce fonds mondial a permis à 600 000 éleveurs, agriculteurs et micro-entrepreneurs de faire face à des aléas climatiques et le montant total des indemnités versées à ce jour s'élève à 119 millions de dollars. Cependant, ces types de programmes visent à faire des gouvernements locaux, l'un des grands leviers de la pérennité du système grâce à la mise en place d'un cadre propice au développement de ces mécanismes.

Il faut en effet que l'assureur soit en mesure d'accéder à des informations fiables qui lui permettront de déterminer le type d'indice le plus significatif des dommages que peuvent subir les agriculteurs localement. Cette première phase relativement coûteuse peut nécessiter plusieurs années de collectes d'informations météorologiques et économiques. Par la suite, il faut que l'assureur ait la garantie de pouvoir continuer d'accéder à ces informations indispensables à la pérennité du système et qu'il sensibilise la population locale au fonctionnement de ces assurances.

L'avantage des partenariats avec les organisations internationales ou les autorités locales est de permettre aux assureurs de diminuer les coûts de la mise en place du système grâce à la mise à disposition d'experts ou à la prise en charge de certains coûts. Sans ces partenariats, les compagnies d'assurance sont confrontées à des coûts trop importants pour une rentabilité faible dans les pays les moins avancés et dans certains pays en développement.

En revanche, dans les pays développés, où les informations sont facilement accessibles et où les assureurs sont déjà présents et ont une bonne connaissance du marché, ce système progresse et assure le secteur agricole mais également d'autres secteurs dits « météo-sensibles » comme le secteur énergétique ou le secteur touristique.

Conclusion

L'un des effets potentiellement négatifs qui découlent directement du principe d'assurance est l'aléa moral ; l'assurance est alors perçue comme un outil qui pourrait inciter les individus à s'exposer volontairement au risque en sachant qu'un mécanisme de protection est prévu par le contrat d'assurance. Dans le cas d'un système d'indemnisation reposant sur un paramètre météorologique à l'échelle d'une région, ce risque est très peu présent.

En revanche, ces systèmes d'assurance pourraient favoriser la « maladaptation », c'est-à-dire « un processus d'adaptation qui résulte directement en un accroissement de la vulnérabilité à la variabilité et au changement climatiques et/ou en une altération des capacités et des opportunités actuelles et futures d'adaptation ». L'assurance paramétrique pourrait effectivement encourager les agriculteurs à continuer de cultiver des espèces qui ne conviendront plus à terme aux nouvelles conditions météorologiques locales, et ainsi, à négliger des stratégies visant à agir en prévention de l'aléa climatique.

Pour faire face à ce type de risques, la progression de l'assurance dans les pays les moins avancés et dans les pays en développement doit être envisagée comme l'un des outils de protection sociale à disposition des populations et s'inscrire dans un cadre défini et contrôlé par les autorités locales au cœur d'une stratégie de développement et d'adaptation au changement climatique.

Bibliographie / Pour plus d'information

- FAO, 2015. *The State of Food and Agriculture, Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty.*
- Le Plat C., Loiseau A., 2015. *Métiers : l'assurance indicielle, une solution prometteuse*».
- CCNUCC, 2015. *Décision de la 21ème session de la Conférence des Parties.*
- International Finance Corporation. *Global Index Insurance Facility, An innovative program which is part of the World Bank Group's Finance & Markets Global Practice.*
- Magnan A., Policy Briefs n° 08/2016 IDDRI, 2013. *Éviter la maladaptation au changement climatique.*
- GRET, 2011. *Assurance indicielle et warrantage, quel intérêt pour les petits agriculteurs?*

