

# **Projet Partenariat Multi-acteurs sur le Financement des Risques Climatiques et de Catastrophe au Sénégal**

**Assurance Indiciaire au Sénégal :  
présentation du secteur et état des lieux  
de l'engagement des acteurs dans le  
dialogue politique**

**ENDA-Energie :**

**Septembre**

**2020**

## Liste des sigles et abréviations

AFD : Agence Française de Développement

ARS : Assurance Récolte Sahel

ACDI : Agence Canadienne pour le Développement International

ACEP : Alliance de Crédit et d'Epargne pour la Production

ANACIM : Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie

BAME : Bureau d'Analyse Macroéconomique

BOAD : Banque Ouest Africaine pour le Développement

CDPAI : Comité pour le Développement et la Promotion de l'Assurance Indiciaire

CIMA : Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurance

CINSERE: Climate Information Service for Increased Resilience

CMS : Crédit Mutuel du Sénégal

CNAAS : Compagnie Nationale d'Assurance Agricole pour le Développement

CRCA : Commission Régional de Contrôle des Assurances

ENSA : Ecole Nationale Supérieure d'Agriculture

FIDA : Fonds International pour le Développement Agricole

ILRI: International Livestock Research Institute

ISRA : Institut Sénégalais de Recherche Agricole

LBA : La Banque Agricole

LOASP : Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale

MAER : Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement Rural (MAER)

MEDD : Ministère de l'Environnement et du Développement Durable

MEPA : Ministère de l'Elevage et des Productions Animales

NDVI: Normalized Difference Vegetation Index

OSIRIS : Offre de Service Intégré en Milieu Rural pour l'Inclusion Sociale

PAM : Programme Alimentaire Mondiale

PAMECAS : Partenariat pour la Mobilisation de l'Epargne et du Crédit au Sénégal

PNDA : Plan National de Développement Agricole

PNDE : Plan Nationale de Développement de l'Elevage

SOGAS : Société de Gestion des Abattoirs du Sénégal

UCAD : Université Cheikh Anta Diop

UE: Union Européenne

UGB: Université Gaston Berger

USAID: United States Agency for International Development

## SOMMAIRE

I.	Introduction .....	6
II.	Assurance indicielle ou assurance climatique : les concepts clés .....	6
1.	Micro-assurance agricole, micro-assurance indicielle et micro-assurance agricole indicielle ....	6
2.	Les indices : indices de rendement, indices climatiques et indices satellitaires .....	7
III.	L'Assurance Agricole au Sénégal .....	8
1.	La Création de la CNAAS.....	8
2.	Les produits de la CNAAS .....	9
3.	Modèle de distribution de l'assurance indicielle au Sénégal .....	12
IV.	Le passage à l'échelle ou la montée en puissance de l'assurance agricole indicielle au Sénégal	
	13	
1.	La méso-assurance .....	14
2.	Le risque de base : une limite à gérer pour sécuriser le passage à l'échelle .....	15
4.	Revue des acteurs engagés dans l'assurance des risques dans le domaine de l'agriculture .....	17
1.	Acteurs de mise en œuvre .....	17
2.	Les partenaires techniques et financiers engagés pour le développement de l'assurance agricole indicielle .....	18
5.	Etat des lieux du dialogue politique autour de l'assurance des risques en agriculture et en élevage .....	20
1.	Evaluation de la participation des acteurs dans le dialogue politique .....	20
2.	Les thèmes de dialogue pertinents pour l'assurance indicielle contre les risques climatiques	24
c.	Le renforcement de l'éducation financière des producteurs.....	25
d.	La problématique du développement de l'assurance indicielle bétail.....	28
3.	Les plateformes de dialogue sur l'assurance agricole indicielle.....	28
Conclusion.....		29
Travaux cités .....		30

## Introduction

L'assurance agricole indicielle est un moyen de gérer les risques agricoles en créant un indice qui, à la place des dégâts effectifs, déclenche les indemnisations. L'idée sous-jacente est une forte corrélation entre les états de la nature et l'indice. Par exemple si les revenus agricoles dépendent de l'état final des cultures qui à leur tour dépendent des paramètres climatiques, toutes choses étant égales par ailleurs, alors assurer les récoltes revient à s'assurer contre les aléas climatiques. Par ailleurs, l'avantage de ce type d'assurance est qu'il permet d'éliminer l'aléa moral et l'anti-sélection qui caractérisent négativement les systèmes traditionnels d'assurance. En effet, l'indice qui déclenche les indemnisations est supposé accessible, vérifiable et définit de manière transparente. Les acteurs ne doivent pouvoir en aucun cas influencer les valeurs qu'il peut prendre. En termes conceptuels, l'expression la plus générale pour désigner ce type d'assurance est « assurance agricole indicielle ». Il s'agit d'une sorte d'abréviation de l'expression plus longue « assurance agricole basée sur un indice ». La forme particulière que prendra l'assurance agricole indicielle dépend du type d'indice qui déclenche les indemnisations. A part l'indice de rendement qui permet d'assurer un rendement moyen, les indices climatiques se basent principalement sur le bilan hydrique, la végétation, le cumul pluviométrique ou encore la température (Sarr *et al.*, 2012).

### I. Assurance indicielle ou assurance climatique : les concepts clés

#### 1. Micro-assurance agricole, micro-assurance indicielle et micro-assurance agricole indicielle

Par analogie à la micro-finance, la micro-assurance consiste à mettre en œuvre des moyens permettant aux populations exclues du système financier classique de se prémunir contre les risques qui pèsent sur leur personne, leurs biens, ou leurs activités.

##### a. Micro-assurance agricole

Il s'agit de moyens permettant aux producteurs du monde rural de se couvrir contre les risques agricoles au sens large, essentiellement l'agriculture, la pêche, et l'élevage. Comme toute assurance classique, le capital assuré est négocié à l'avance et les indemnisations ne sont déclenchées qu'après que les dégâts effectifs sont évalués. Cela implique des coûts élevés que l'assureur doit supporter rien que pour constater les dommages qui, bien souvent, peuvent s'avérer covariants.

##### b. Micro-assurance agricole indicielle

La micro-assurance agricole indicielle peut s'appréhender comme un mécanisme innovant permettant aux producteurs des pays en développement n'ayant pas accès au système financier traditionnel de se protéger contre les risques agricoles débouchant sur de mauvaises récoltes. Elle est innovante dans la mesure où contrairement à l'assurance classique, les indemnisations sont déclenchées par des indices validés *a priori* par les différents acteurs. Ces indices sont corrélés avec les dommages de telle sorte que leur simple suivi permet d'avoir une lisibilité des sinistres en temps réel et déclencher les indemnisations.

### c. Micro-assurance indicielle

Il s'agit de la micro-assurance agricole indicielle toujours, mais au sens large en considérant par exemple l'élevage à travers la micro-assurance indicielle bétail. L'assurance indicielle bétail n'est pas encore expérimentée au Sénégal mais elle est très présente en Afrique de l'Est. En effet, après ses tout débuts avec la micro-assurance agricole indicielle, la micro-assurance indicielle est sur le point de se développer dans tous les domaines où il est possible de construire des indices pouvant permettre de reproduire le même mécanisme. L'idée étant toujours de proposer aux populations exclues du système financier classique des outils innovants et accessibles, leur permettant de se prémunir contre les risques dont elles sont confrontées.

## 2. Les indices : indices de rendement, indices climatiques et indices satellitaires

Plusieurs indices sont utilisés pour construire des produits de micro-assurance agricole indicielle, particulièrement dans les pays en développement. A côté des indices de rendements, les travaux de Sarr *et al.* (2012) permettent de distinguer, selon les méthodes et les paramètres pris en compte dans la construction de ceux-ci, des indices pluviométriques qui partent du simple cumul pluviométrique au bilan hydrique et un indice de végétation satellitaire pouvant être utilisés dans le cadre de système d'assurance. Les indices de rendement sont qualifiés d'indices directs parce qu'ils reposent sur une idée de corrélation avec les rendements et se distinguent ainsi des indices climatiques et satellitaires qui sont qualifiés d'indices indirects (Thérèse *et al.* 2014).

### a. Les indices de rendement

Il s'agit d'indices construits sur la base de rendement moyen d'une zone géographique supposée être homogène en termes de caractéristiques agricoles. En pratique, il s'agit de calculer le rendement moyen de la zone géographique choisie après la récolte pour ensuite indemniser les producteurs dont le rendement est en dessous de la moyenne et ce, quelle que soit l'origine de la perte de rendement. Toutefois, l'assurance indicielle rendement peut être entachée d'un grand risque de base spatial selon l'homogénéité et l'étendue de la zone couverte par l'indice.

### b. Les indices climatiques

Ce sont des indices qui utilisent des paramètres météorologiques stricts pour suivre les conditions climatiques dans lesquelles les cultures se développent. Ces indices rendent compte de la corrélation entre le climat (pluies, températures, humidité etc.) et le cycle de vie des cultures. L'assurance agricole indicielle est parfois qualifiée d'assurance agricole climatique lorsqu'elle utilise ces indices.

### c. L'indice de cumul pluviométrique saisonnier :

C'est un indice assez simple qui utilise uniquement le cumul pluviométrique de la saison en comparant la quantité de pluie recueillie au niveau d'une station météorologique avec ses moyennes historiques. Les pertes de rendement sont ainsi évaluées à partir de leur corrélation avec la moyenne pluviométrique historique de la zone. Toutefois, cet indice ne prend pas en compte la distribution et la fréquence des pluies qui peuvent, tout comme le cumul pluviométrique absolu, avoir aussi une conséquence sur les rendements.

d. Les indices de bilan hydrique ou de besoin en eau :

L'originalité de ces indices est qu'ils prennent en compte les besoins en eau des cultures en déterminant des seuils de pertinence ou d'efficacité afin d'identifier les excès ou les déficits de pluviométrie pouvant être nuisibles aux cultures. Nous regroupons parmi ces indices l'indice paramétrique de sécheresse à trois phases qui considèrent les besoins en eau durant les phases de végétation, de développement-floraison et la phase de maturation des cultures; l'indice de déficit hydrique qui permet d'éliminer les pluies faibles ou non significatives; le taux de satisfaction des besoins en eau ou évapotranspiration relative; et l'indice de satisfaction des besoins en eau des cultures.

e. Les indices de végétation ou indices satellitaires

Les indices de végétation sont des mesures radio-métriques de la variabilité spatiale et temporelle de l'activité photo-synthétique de la végétation (Caloz et Puech, 1996). L'indice de végétation le plus couramment utilisé est le *Normalized Difference Vegetation Index* (NDVI). Des valeurs élevées de cet indice indiquent une bonne vigueur de la végétation. Toutefois, une bonne vigueur de la végétation ne découle pas forcément sur de bons rendements.

## II. L'Assurance Agricole au Sénégal

### 1. La Création de la CNAAS

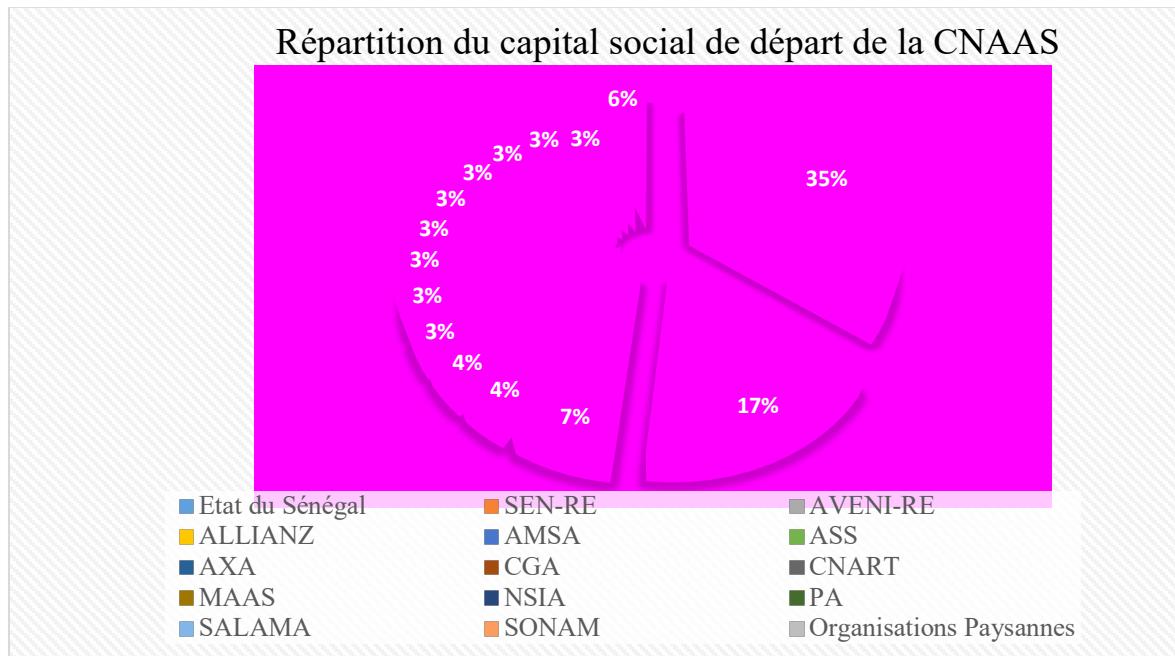
La réforme de l'agriculture au sens large proposée par le Sénégal à travers la Loi d'Orientation Agro Sylvo Pastorale (LOASP) N° 2004-16 du 04 juin 2004 met en avant la transformation et la promotion des exploitations agricoles familiales afin qu'elles passent des systèmes extensifs à des systèmes intensifs favorisant l'entrepreneuriat rural, la hausse de la productivité, la sécurité et l'autonomie alimentaire et la réduction de la pauvreté. Le Plan Nationale de Développement Agricole (PNDA) et le Plan National de Développement de l'Elevage (PNDE) sont élaborées et mises en œuvre sur la base de la LOASP qui est la boussole des politiques agricoles depuis 2004. Même si après 16 années d'existence, plusieurs de ses décrets d'application tardent à être mis en œuvre, ses articles 56 et 57 inscrits dans son chapitre 13, titre III ont motivé la création de la CNAAS le 28 Juillet 2008 et **l'ARRETE MINISTERIEL n° 1289 en date du 10 février 2009 lui accordant son agrément.**

- **Article 56 de la LOASP:** La protection contre les calamités naturelles et les risques liés aux activités agro-sylvo-pastorales est assurée par l'État.
- **Article 57 de la LOASP:** L'État, en concertation avec les organisations professionnelles agricoles, définit et met en œuvre une politique de soutien aux assurances agricoles, afin de sécuriser les productions, les revenus et les équipements.

La CNAAS est un partenariat public privé créée sous forme de Société Anonyme (SA) avec conseil d'administration au capital de 1 500 000 000 francs CFA lors de sa création réparti entre :

- l'Etat du Sénégal (36%)
- des sociétés d'assurance et de réassurance (56%)
- des organisations paysannes (7%)

Figure 1: Répartition du capital social de départ de la CNAAS



La CNAAS a obtenu l'avis favorable de la Commission Régionale de Contrôle des Assurances (CRCA) de la Conférence Intergouvernementale des Marchés d'Assurance<sup>1</sup> CIMA lors de sa session de décembre 2008 tenue à Libreville.

« En 2016, la CIMA a introduit une réforme qui a porté le capital social minimum pour les sociétés anonymes d'assurance de 1,5 milliards à 3 milliards et le fonds d'établissement minimum des sociétés d'assurances mutuelles de 800 millions à 3 milliards de FCFA (voir [le règlement N°007/CIMA/PCMA/CE/2016](#) modifiant et complétant les articles 329-3 et 330-2 du code des assurances relatifs au capital social des sociétés anonymes d'assurances et au fonds d'établissement des sociétés d'assurances mutuelles). Le capital de la CNAAS est ainsi passé en 2019 à 3 milliards et il est prévu qu'elle passe à 5 milliards dans un futur proche d'après la déclaration de son Président de Conseil d'Administration (M. Mamadou Baïla Kane) lors du dernier salon de l'Agriculture à Paris en Février 2020 ».

## 2. Les produits de la CNAAS

La CNAAS propose actuellement des produits d'assurance destinés aux agriculteurs dans le domaine agricole avec comme cible principale les petites exploitations agricoles familiales et pour les éleveurs dans le domaine de l'élevage péri-urbaine, intensive et semi-intensive. L'élevage extensif ou pastoral n'est pas exclu pour ce dernier produit, mais des contraintes

<sup>1</sup> La Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurance (CIMA) regroupe les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Mali, Niger, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo.

liées à la mobilité et la forme de cette assurance qui est vendue sous forme de police unique pour chaque tête de bétail le rend moins accessible et attractif à l'élevage pastoral.

#### a. Les produits d'assurance agricole

Les produits agricoles proposés actuellement par la CNAAS peuvent être regroupés en trois groupes principalement : l'assurance perte récolte ou assurance classique multirisque, l'assurance indicielle récolte sécheresse, et l'assurance équipement agricole.

##### *L'assurance perte récolte ou assurance classique multirisque*

L'assurance agricole classique ou assurance agricole traditionnelle est un produit d'assurance agricole qui prend la forme d'une assurance indemnité. Autrement dit, les remboursements en cas de sinistre sont effectués sur la base du constat des dégâts effectifs sur le terrain et une estimation de l'ampleur de ces dernières. Cette forme d'assurance était la plus pratiquée par la CNAAS entre la date de l'obtention de son agrément en 2009 et la mise en œuvre des premières pilotes en assurance agricole indicielle dans le cadre du projet Assurance Récolte Sahel (ARS). Concrètement, dans le cadre de l'assurance récolte traditionnelle, les primes sont individualisées selon les niveaux d'exposition individuelles au risque et des experts (agronomes ou vétérinaires par exemple) sont envoyés par l'assureur pour confirmer les circonstances d'occurrence du sinistre et son ampleur.

Ce type de produit concerne les grandes cultures irriguées : céréales (riz, maïs, mil, sorgho, sésame, etc.), légumineuses (niébé) et cultures de rentes (arachide, coton etc.) ainsi que les cultures maraîchère (oignon, tomate industrielle, pomme de terre etc.). Ce sont des produits proposés surtout aux agricultrices et agriculteurs de la vallée du fleuve Sénégal et ceux qui s'activent dans la zone des Niayes. Les risques couverts sont la sécheresse, le feu de brousse ou les vagues de chaleur, les inondations ou pluviométrie excessive, et les invasions de sauterelles. L'indemnisation est décidée sur la base de la déclaration du producteur suivi d'une constatation et vérification des dégâts par un expert agricole envoyé sur le terrain. Les primes sont fixées à 10 000 FCFA par ha pour les grandes cultures irriguées et à 18 000 FCFA par ha pour les cultures maraîchères.

##### *L'assurance indicielle récolte sécheresse*

Ce type de produit concerne principalement l'agriculture pluviale, notamment les grandes cultures pluviales céréales (**riz, maïs, mil, sorgho, sésame**, etc.), les cultures pluviales légumineuses (**niébé**) et les cultures de rentes (**arachide, coton** etc.). Le risque couvert est la sécheresse (calculée sur la base des données satellitaires d'évapotranspiration relative fournies par la société **EARS**). Le processus de production de l'arachide et des céréales sèches est divisé en trois phases : la **phase végétative**, la **phase de floraison** et la **phase de maturation des graines**. La durée de chacune des phases et le niveau de couverture associé varient selon la culture et sont précisés aux annexes. La définition de la durée de chacune des phases ainsi que le niveau de couverture associé ont été déterminés lors de réunions avec les producteurs d'arachide. La différence entre l'assurance classique et l'assurance indicielle se situe principalement dans les approches de détermination des sinistres et de calcul des sinistres. Alors que pour le premier c'est le constat des dégâts effectifs sur le terrain qui déclenche les indemnisations, pour le second, ce sont les valeurs prises par des

indices calculés sur la base de données pluviométriques ou d'évapotranspiration qui déclenchent les indemnisations.

Selon le mécanisme de design des indices qui déclenchent les indemnisations, on distinguera :

- l'assurance indicielle basée sur des indices pluviométriques au sol
- l'assurance indicielle basée sur les indices satellitaire
- l'assurance indicielle basée sur les moyennes de rendement

#### *L'assurance équipement agricole*

Pour les équipements à usage agricole, l'assurance couvre les risques d'Incendie, de Bris de machines et de Vol. Pour les infrastructures à usage agricole, l'assurance couvre les risques d'Incendie, de Dégâts des eaux et de vol. Pour les stocks agricoles ou contenu des infrastructures, l'assurance couvre les risques d'Incendie, de dégâts des eaux, de vol et de dégâts des nuisibles.

#### *b. Les produits d'assurance bétail*

Il s'agit de produits d'assurance qui permettent de couvrir le risque de mortalité naturelle ou accidentelle du bétail. Tous les types de producteurs peuvent solliciter ce type d'assurance auprès des différents bureaux de la CNAAS sur tout le territoire national.

##### *Assurance mortalité du bétail tous risque*

Elle offre à l'éleveur une garantie contre les risques de mort naturelle ou accidentelle du bétail ou d'abattage autorisé. Les tarifs pour une couverture annuelle varient en fonction du type de cheptel. Ils vont de 6% à 9% de la valeur de l'animal. Le bétail concerné est constitué des bovins, des ovins, des caprins, des équins et des porcins.

##### *Assurance mortalité du bétail par accident*

Elle offre à l'éleveur une couverture contre les risques de mort accidentelle du bétail. Les tarifs pour une couverture annuelle varient en fonction du type de cheptel. Ils vont de 2% à 3% de la valeur de l'animal. Comme pour la mortalité tous risques, le bétail concerné est constitué de bovins, ovins, caprins, équins et porcins.

##### *Assurance mortalité volaille*

Elle offre une garantie contre les risques de mort de la volaille résultant d'accident ou de maladie. Les tarifs pour une couverture annuelle varient en fonction de la nature et de la période d'élevage. Ils vont de 1,25 à 3%. Les tarifs vont de 3 à 5 francs CFA par kg de carcasse et les valeurs assurées sont arrêtées d'un commun accord avec l'aviculteur.

#### *c. Produits d'assurance pour les activités indirectement liées à l'élevage*

Il s'agit de produits d'assurance qui visent à couvrir des activités génératrices de revenu dans la chaîne de valeur de l'élevage. Il s'agit ainsi d'activité qui se trouvent à un niveau plus bas de la chaîne de valeur ou qui sont tout simplement indirectement liées à la production animale.

##### *Assurance multirisque professionnel viande*

Elle garantit aux bouchers et chevillards sollicitant régulièrement les services des abattoirs de la SOGAS (Société de Gestion des Abattoirs du Sénégal) une couverture contre les risques

de saisie totale ou partielle des animaux abattus pour des motifs qui ne leurs sont pas imputables.

#### *Assurance multirisque véhicule hippomobile*

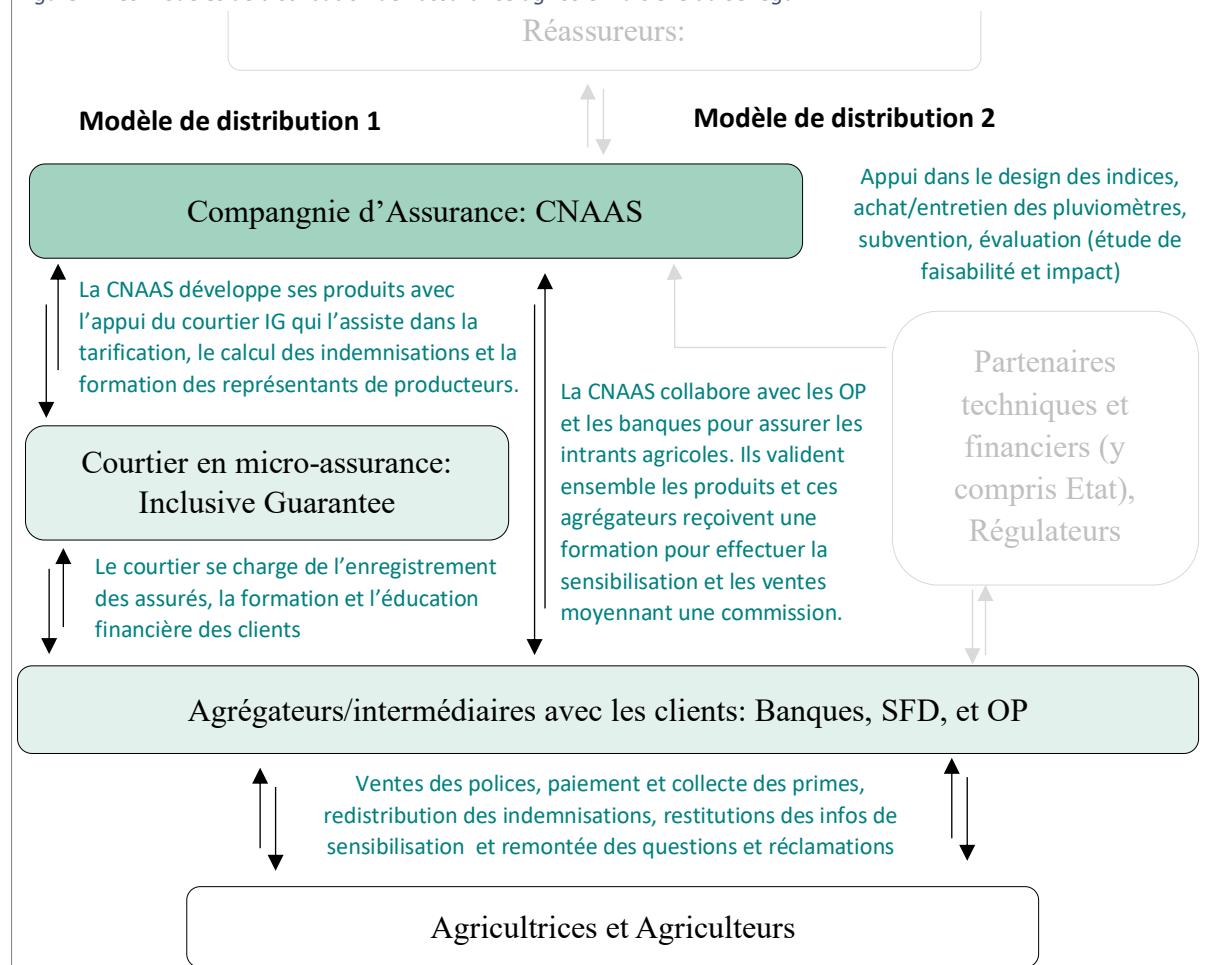
Elle garantit une indemnité en cas de dommages accidentels subis par le véhicule hippomobile (le cheval et la charrette) et des dommages matériels causés à autrui par le véhicule. La prime pour une couverture annuelle est en moyenne de 25 000 FCFA par véhicule hippomobile. Une révision de cette police devrait inclure bientôt les passagers des

### 3. Modèle de distribution de l'assurance indicelle au Sénégal

Par rapport à l'assurance classique l'assurance indicelle est un produit complexe tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre qui fait intervenir en général trois acteurs directs : les clients qui signent les contrats avec l'assureur et versent les primes; l'assureur qui reçoit les primes et s'engage à rembourser en cas de sinistre; et les concepteurs de l'indice. En effet, les assureurs achètent l'indice auprès d'institutions spécialisées et parfois par l'entremise d'un courtier surtout au moment de leur entrée dans le marché.

Depuis les débuts de l'assurance indicelle au Sénégal en 2012, nous pouvons distinguer deux modes de distribution de l'assurance agricole indicelle qui se distingue principalement par l'intermédiation entre la CNAAS et les agrégateurs à travers notamment le courtier en solution de micro-assurance Planet Guarantee devenue Inclusive Guarantee. Dans la figure suivante inspirée de Syll et Weingärtner (2016), nous présentons un schéma synthétique des deux modes de distribution.

Figure 2: Les modèles de distribution de l'assurance agricole indicelle au Sénégal



Les modes de distribution peuvent se résumer en deux types principalement. Dans tous les deux cas, la CNAAS passe par un intermédiaire agrégateur (qui agrège la demande des clients pour proposer l'assurance). La seule différence est que la CNAAS a délégué une partie de son portefeuille concernant certains agrégateurs à Inclusive Guarantee. Ce dernier collecte les primes pour la CNAAS et effectue la formation et la sensibilisation au responsable pour les responsables de ces agrégateurs afin qu'ils effectuent des restitutions pour leurs membres ou clients. Pour la plupart de ses clients ou agrégateurs par contre, la CNAAS gère elle-même son portefeuille. Elle collecte directement les primes et assure elle-même la formation de ces clients.

Dans le second modèle de distribution, l'intermédiaire agrégateur sert de relais entre les producteurs et l'assureur. L'intermédiaire peut être une institution de crédit, une organisation paysanne, ou toutes autres institutions formelles auxquelles les producteurs sont affiliés. Souvent l'agréateur propose l'assurance dans un paquet de produit qu'elle fournissait déjà : assurance + crédit, assurance + semences + engrains, etc. L'intermédiaire peut décider de rendre l'assurance obligatoire pour accéder à ses autres services ou laisser le choix à ses clients ou membres. Alors que durant les premières années de proposition de l'assurance indicielle par la CNAAS ce sont les producteurs individuels affiliés aux OP et IMF agrégateurs qui signaient des contrats individuels avec la CNAAS et payaient ainsi les primes, actuellement, les contrats ont commencé pour la plupart des cas à prendre la forme de contrat de d'assurance du portefeuille global signé entre la CNAAS et l'agréateur. On parle ainsi d'assurance portefeuille car ce n'est plus le producteur qui s'assure mais la banque ou l'OP auxquelles il est affilié. Ce dernier protège ainsi son portefeuille contre les risques de sécheresse car travaillant avec des clients ou membres qui sont exposés à ces risques. Ces clients auprès de qui la prime est collectée deviennent ainsi indirectement assurés dans ce sens qu'il ne rembourse pas une partie de leur crédit en cas de sinistre car la banque ou l'OP se fait rembourser par l'assureur.

Il convient néanmoins de souligner qu'il n'existe pas un mode de distributions standard ou un mécanisme universel de mise en œuvre de l'assurance indicielle. Là est même l'originalité du produit qui prend en compte les réalités agro-climatiques de la zone qu'elle veut couvrir et ses potentialités en termes de réseaux socio-économiques (organisations de producteurs) existants pour diffuser le produit. Les formes du produit sont en réalité diverses et dépendent des caractéristiques des zones cibles. Par exemple, le programme R4 du PAM et d'Oxfam qui intervient au Sud et à l'Est du Sénégal fait payer ses bénéficiaires par des travaux communautaires pour les premières années de souscription.

### III. Le passage à l'échelle ou la montée en puissance de l'assurance agricole indicielle au Sénégal

Parce que l'assurance agricole indicielle est utilisée comme vecteur de développement (FIDA et PAM, 2010) et dans ce sens, elle propose des primes faibles pour atteindre les petits producteurs, il lui faut toucher un grand nombre de clients pour être rentable. C'est dans la

foulée de la recherche d'une solution à la faiblesse de la demande que la notion de scaling up ou passage à l'échelle a vu le jour. Il renvoie tout simplement au fait d'atteindre un assez grand nombre de souscripteur pour permettre de sortir de la période d'expérimentation à petite échelle. Dès lors, le passage à l'échelle sera effectif lorsque les assureurs seront capables de toucher un nombre de souscripteur qui garantira la pérennité du système sans l'appui des partenaires financiers qui soutiennent présentement le secteur. Concrètement, deux méthodes de scaling up de l'assurance agricole indicielle peuvent être identifiées. La première que nous qualifions de scaling up spatial ou horizontal reviendrait à atteindre plusieurs clients de même statut sur une localité donnée et quelle que soit la filière agricole. La seconde que nous dénommons scaling up vertical consiste à toucher tous les acteurs de statuts différents sur une même chaîne de valeur ou filière agricole (producteurs, fournisseurs d'intrants, institutions de crédits, industriels transformateurs, distributeurs etc.) dès que les risques peuvent leur être transférés par les producteurs qui constituent leurs membres ou clients.

*« Présentement, la CNAAS base sa stratégie de passage à l'échelle de l'assurance agricole principalement sur la mise en œuvre de programmes associant l'assurance agricole à la couverture de prêts aux producteurs. Elle mettra en exergue l'importance des banques comme vecteur de promotion de l'assurance avec un niveau de structuration institutionnelle qui est un gage de stabilité (environ 53% de la production en 2017 est lié aux crédits). Les primes émises seront indépendantes de programmes à vocation ponctuelle (en 2017 seulement 4,6% de la production est lié aux programmes de partenariats) et seront plutôt associées à des structures pérennes comme les institutions financières (LBA, CMS, PAMECAS, ACEP, etc), garantissant ainsi plus de croissance stable sur le long terme. »*

*(Source : Interview avec la CNAAS, 2020)*

## 1. La méso-assurance

La notion de méso-assurance est utilisée en micro-assurance agricole pour parler des contrats qui sont signés entre les assureurs et un représentant de groupe de producteurs appelé agrégateur. C'est la problématique du passage à l'échelle qui a fait apparaître cette initiative qui consiste à utiliser les organisations paysannes, les Institution de micro-finance, les fournisseurs d'intrants, ou encore les industriels transformateurs pour toucher le plus grand nombre d'agriculteurs.

### a. Au niveau des organisations paysannes (OP)

Avec les OP les assureurs peuvent toucher tous les producteurs de l'organisation qui sont éligibles à l'assurance indicielle. L'éligibilité dépendant de la couverture ou non de la zone géographique où se situe le champ du membre de l'OP par l'indice. L'échelle de distribution du produit est ainsi accrue et en même temps, l'OP se charge de la collecte des primes et de

la répartition des indemnités, ce qui réduit par la même occasion les coûts de transaction pour l'assureur.

b. Au niveau des Institutions de Microfinance (IMF)

Avec les IMFs, c'est le crédit de campagne agricole qui est souvent ciblé pour assurer le remboursement en cas de sinistre. En effet, à l'occurrence d'un choc, les producteurs avec des revenus faibles peuvent avoir des difficultés pour rembourser les prêts transférant ainsi le sinistre aux IMFs. Dans ces conditions, l'assurance garantit au producteur l'accès au crédit et la possibilité de prendre un supplément de risque en adoptant des niveaux d'investissement plus élevés grâce à la disponibilité d'un financement sécurisé. D'un autre côté aussi, l'IMF est sûre de recouvrer ses prêts en cas de sinistre. L'idéal pour accélérer le passage à l'échelle dans ce dispositif serait de voir les IMFs rendre obligatoire l'assurance pour sécuriser les crédits agricoles. Tel est le cas de certaines IMFs opérant dans des localités où le taux du défaut de remboursement est élevé comme l'agence de la LBA (La Banque Agricole du Sénégal) au nord du pays et plus récemment dans le bassin arachidier également pour les crédits campagnes accordées à la filière riz irriguée et aux cultures hivernales. Toutefois, une assurance obligatoire pourrait être à l'origine d'un désistement de certains candidats au crédit agricole qui jugeraient les taux d'intérêts trop élevés. Cela entraînerait ainsi un effet d'éviction qui impacte négativement l'inclusion financière.

c. Au niveau des fournisseurs d'intrants et des industriels transformateurs

Les fournisseurs d'intrants (FIs) sont souvent emmenés dans des conditions de contraintes de liquidité de la part des agriculteurs à donner leurs produits à crédit jusqu'aux récoltes, de même les industriels transformateurs ITs financent parfois la production pour acheter les récoltes ensuite. En cas de sinistre les conséquences peuvent être négatives pour ces acteurs. L'agriculteur peut se retrouver dans l'incapacité de rembourser les intrants prêtés en début de campagne, encore moins de fournir/vendre à l'ITs la partie de la production initialement négociée. Dans ce contexte, une assurance distribuée au niveau du FI pour couvrir les produits prêtés et au niveau de l'IT pour couvrir le financement accordé en début de campagne permettent de toucher tous les producteurs domiciliés chez ces deux agrégateurs. Toutefois, dans ces formes de méso-assurance, une éducation financière des clients pour qu'ils comprennent que c'est le crédit qui est couvert peut-être nécessaire, renchérissant ainsi les coûts du produit. L'absence d'éducation financière a en effet emmené certains producteurs dans certaines expériences à revendiquer un partage de la prime avec les IMFs, pour la simple raison que ce sont les prêteurs qui bénéficient des remboursements en cas d'indemnisations qui ne font que payer auprès des créanciers les prêts accordés initialement aux agriculteurs.

## 2. Le risque de base : une limite à gérer pour sécuriser le passage à l'échelle

A côté de tous les avantages attendus *a priori* de l'assurance indicelle, cette dernière présente une principale limite qui est connu sous le nom de risque de base. Nous introduisons dans cette section cette notion de risque de base en mettant l'accent sur les différents types de risques de bases identifiés par les acteurs spécialistes et la littérature sur l'assurance agricole indicelle.

#### a. Risque de base positif et risque de base négatif

L'indice qui déclenche les indemnisations dans le cadre de l'assurance indicielle est calculé à partir d'un historique de données pluviométriques ou satellitaires. Sa construction fait intervenir des fournisseurs de données climatiques et des agronomes spécialistes de l'articulation entre les itinéraires techniques de production et les conditions climatiques. Des seuils sont ensuite fixés pour déclencher les indemnisations si l'indice sort d'un intervalle convenu. Le lieu d'implantation du pluviomètre est choisi de telle sorte qu'il couvre une zone à caractéristiques climatiques homogènes. Il peut s'agir par exemple d'un village de référence qui polarise des villages voisins avec lesquels il est censé avoir une même pluviométrie. Toutefois, ces choix ne font pas toujours l'unanimité. Il n'existe pas en effet une homogénéité parfaite à l'intérieur des zones surtout en ce qui concerne la pluviométrie. De plus l'indice ne reflète pas à 100% la réalité du terrain. Ses valeurs ne sont pas parfaitement corrélées aux dégâts effectifs. On parlera de risque de base négatif lorsqu'il est effectivement constaté une perte liée au risque couvert par l'indice alors que ce dernier n'a pas permis d'identifier. Par contre si l'indice à renvoyer un sinistre et déclencher des indemnisations potentielles sans que sur le terrain les dégâts ne soient constatés, on parlera de risque de base positif.

#### b. Risque de base géographique et risque de base idiosyncratique

La limite la plus défiante de l'assurance agricole indicielle est le risque de base qui est la variabilité qui existe sur la relation entre la valeur de la perte mesurée par l'indice climatique et la valeur de la perte effectivement subie par le producteur (Collier et al. 2009). Le risque de base s'explique par une variation spatiale des variables climatiques (surtout dans les zones où il existe des microclimats locaux) : on peut alors parler de risque de base géographique; mais aussi par une différence sur les pratiques de gestion, la qualité des sols ou la variété des cultures : risque de base idiosyncratique. A cause du fait que les pertes ne sont pas individualisées et que le taux de la prime est unique et commun à tous les souscripteurs, ces derniers supporteront toujours le risque de base. Pour Collier et al. (2009) un produit d'assurance agricole indicielle bien défini peut réduire (sans éliminer) le risque de base. En particulier, il faut que l'indice reflète les pertes spatialement corrélées telles que les sécheresses, ou températures extrêmes. Ces auteurs affirment en outre que le risque de base pourrait être encore plus faible si l'assurance indicielle était seulement définie pour couvrir les risques inhérents aux événements climatiques. Toutefois, il existe chez les producteurs un échec cognitif qui les emmène à sous-estimer la vraisemblance de l'occurrence d'un désastre climatique. De ce fait, ils ne prennent pas toutes les mesures appropriées pour s'y préparer. Le poids qu'ils accordent aux risques classiques est plus important que celui qu'ils accordent aux risques d'origines naturelles. Ainsi, ils n'accepteront l'offre d'assurance indicielle que si celle-ci couvre aussi ces risques individuels. Par conséquent, définir un contrat d'assurance climatique nécessite un équilibre entre minimiser le risque de base et satisfaire la demande d'une couverture plus large qui peut parfois aller même au-delà des risques climatiques.

## 4. Revue des acteurs engagés dans l'assurance des risques dans le domaine de l'agriculture

Nous distinguons deux types d'acteurs : d'abord il y a les acteurs qui sont directement impliqués dans la mise en œuvre des projets et programmes d'assurance agricole indicielle, ensuite il y'a les acteurs qui sont impliqués dans le dialogue politique mais qui n'exécutent pas des activités liés à la mise à disposition de produit d'assurance climatique auprès des producteurs.

### 1. Acteurs de mise en œuvre

Jusqu'à ce jour, six programmes d'assurance agricole indicielle ont existé au Sénégal. Toutefois, même si ces programmes sont différents dans les approches qu'ils adoptent pour proposer ce produit aux producteurs (prime payée par le travail, prime liée au crédit ou aux intrants agricoles etc.), le produit qu'ils proposent tous est celui de la CNAAS qui est l'unique assureur sur le marché de l'assurance agricole Sénégalais. Nous allons présenter dans ce qui suit les différents acteurs de l'assurance agricole indicielle au Sénégal et donner un aperçu des six projets qui ont été lancés depuis 2012.

En 2009, dans un contexte de réflexion sur les perspectives de développement de l'assurance agricole indicielle au Sénégal, la Banque Mondiale a produit un rapport pour le compte du gouvernement Sénégalais sur le potentiel de développement d'un tel produit au plan national (The World Bank, 2009). Les résultats principaux de ce rapport montrent que les assureurs privés n'ont aucune expérience en matière d'assurance agricole au Sénégal et n'ont aussi aucune visibilité de l'économie rurale. Il n'existe que la CNAAS (Compagnie Nationale d'assurance Agricole du Sénégal) qui a été créée en 2008 qui pouvait s'engager dans ce secteur, mais elle n'avait encore ni l'expertise, ni les moyens nécessaires pour développer à elle seule des produits d'assurance indicielle. D'une manière générale, les programmes d'assurance agricole indicielle dans les pays en développement sont des dispositifs qui font intervenir plusieurs acteurs : des souscripteurs, un assureur, un réassureur, un coordonnateur (si nécessaire), des partenaires techniques et des promoteurs ou partenaires financiers. Au Sénégal, ces acteurs ont été entre autres :

1. souscripteurs : producteurs individuels, Institutions de Micro-finance, Organisation Paysannes
2. assureur : CNAAS (Compagnie National d'Assurance Agricole du Sénégal)
3. ré-assureur : exemple de Swiss Re et Africa Re
4. courtier : Planet Guarantee Sénégal
5. partenaires techniques : CIRAD, IRI (*International Research Institute* de l'université de Colombia), ANACIM (Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Mé-téorologie), ISRA (Institut Sénégalais de Recherche en Agriculture)
6. promoteurs ou partenaires financiers : SFI/GIIF, AFD (Agence Française de Développement), Fondation Grameen Crédit Agricole, PAM (Programme Alimentaire l'ACDI (Agence Canadienne pour le Développement International) principalement

sans oublier l'État Sénégalais qui subventionne les primes d'assurance agricole à hauteur de 50%, un engagement unique du genre en Afrique de l'Ouest.

a. *L'assureur*,

La CNAAS est pour l'instant le seul assureur qui pourvoie l'assurance agricole indicielle au Sénégal. Elle signe ainsi les contrats pour recevoir les primes et verser les indemnisations en cas de sinistre dans la plupart des projets lancés. Elle travaille ainsi en forte collaboration avec le coordonnateur *Planet Guarantee* car c'est ce dernier qui avait jusque-là l'expertise nécessaire pour développer et commercialiser le produit. Néanmoins, le monopole sur la conception des indices que détenait *Planet Guarantee* lors des premières années pilotes tend à disparaître avec le groupe d'experts sur le design des indices que le PAM a mis en place pour permettre à la CNAAS de disposer d'une expertise locale capable de produire des indices de qualité.

b. *Le courtier*

La coordination entre les acteurs pour la conception et la commercialisation est au centre de tout dispositif d'assurance agricole indicielle. Au Sénégal elle est assurée jusque-là par *Planet Guarantee*. Il s'agit d'un cabinet de courtage et de conseil agréé et spécialisé en micro-assurance. Il commandite la conception des indices auprès des partenaires techniques, développe le produit d'assurance et effectue la commercialisation pour le compte de la CNAAS moyennant un pourcentage sur chaque prime vendu.

c. *Les clients*

La souscription à l'assurance indicielle auprès de la CNAAS se fait à deux niveaux : au niveau micro les contrats sont signés par les producteurs individuels avec une implication plus ou moins forte des intermédiaires agrégateurs ; au niveau macro, les organisations paysannes et institutions de microcrédit qui servent d'agréateurs au niveau micro signent des contrats d'assurance de portefeuille au niveau méso. En effet, même si in fine, ce sont les producteurs qui supportent la prime, l'accès au produit dépend souvent de la gouvernance de ces institutions intermédiaires auxquelles elles sont affiliées. Autrement dit, ce sont ces institutions, à travers leurs dirigeants, qui décident de la pertinence de permettre à leur membre d'avoir accès à ces produits en servant de porte d'entrée à l'assureur. C'est ainsi que l'idée de développer un contrat d'assurance agricole indicielle auquel les intermédiaires souscrivent directement pour se couvrir eux-mêmes des risques qu'ils encourrent en travaillant avec des membres ou client exposés à un risque covariant a été mis en place et permet actuellement à la CNAAS d'assurer une partie du portefeuille de la LBA, du CMS et de l'ACEP qui sont exposés au risque de sécheresse.

2. *Les partenaires techniques et financiers engagés pour le développement de l'assurance agricole indicielle*

a. *Les partenaires techniques publics (ISRA, ANACIM et DAPSA)*

Les partenaires techniques sont des acteurs publics ou privés qui participent dans la définition du produit et particulièrement dans la définition des indices. Certains d'entre eux fournissent les données météorologiques nécessaires pour la construction des indices. Dans

notre cas il s'agit principalement de l'ANACIM. Elle est une agence publique qui contrôle les stations météorologiques, notamment pluviométriques, existants sur le territoire national. Elle vend ses données aux différents programmes d'assurance indicielle climatique. Ces données sont ensuite mises à la disposition des acteurs comme l'ISRA et le CIRAD (Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement), par exemple, qui élabore les indices climatiques. S'agissant des indices satellitaires, le principal pourvoyeur est l'IRI de « Columbia University » aux États-Unis. Les promoteurs ou partenaires financiers sont primordiales dans les dispositifs d'assurance indicielle des pays en développement. En effet, la plupart des programmes sont lancés à leurs initiatives. Ceci s'explique par la lourdeur du dispositif d'assurance agricole indicielle. Les coûts d'entrée ne sont pas toujours à la portée des assureurs et coordonnateurs à cause de la faiblesse de la demande, et des coûts fixes d'entrée importants liés à l'achat et à l'installation des pluviomètres ainsi qu'à la conception des indices.

b. Les partenaires au développement (coopération bilatérale, multilatérale et société civile)

Depuis 2012, plusieurs initiatives ont permis le développement et la distribution de l'assurance agricole indicielle contre les risques climatiques et principalement contre les risques de sécheresse. Il s'agit notamment de projets et programmes de développement dans le secteur de l'agriculture et de l'élevage. Sans prétendre être exhaustif, nous pouvons citer les initiatives d'assurance dans le cadre des projets et programmes suivants :

- Le projet Assurance Récolte Sahel (ARS) gérée par Planet Guarantee et financée principalement par le (Global Index Insurance Facility / International Finance Corporation (GIIF/IFC) : les spéculations concernées étaient l'arachide et le maïs pour les producteurs des zones de Kaolack, Nioro, Kaffrine et Ndoffane.
- Le projet Naatal Mbay *Naatal Mbay* (ex Projet de Croissance Economique) qui est un programme lancé et financé par l'USAID. Le produit d'assurance proposé dans le cadre de ce projet a également couvert le maïs et le mil dans la région de Kaolack.
- Le programme R4 qui est mis en œuvre par le Programme Alimentaire Mondiale en partenariat avec Oxfam, America : l'assurance indicielle est considérée dans le cadre de ce projet comme un outil de résilience pour des populations qui pratiquent une agriculture de subsistance.
- l'initiative du BOAD (Banque Ouest Africaine de Développement) pour l'assurance indicielle de la filière coton: Les filières concernées sont le coton et le maïs dans les régions de Tambacounda, Kédougou et Kolda pour les producteurs qui travaille avec la SODEFITEX (Société de Développement des Fibres du Textile).
- Le projet OSIRIS (Offre de Services Intégrés en milieu Rural pour l'Inclusion Sociale) financé par l'UE et coordonné par l'ONG Eclosio basée à Thies (Ex Aide au Développement Gemboux : ADG)
- l'assurance indicielle pour les producteurs d'oignon financée par l'ACDI qui est actuellement en cours de lancement.

c. Le gouvernement à travers le ministère des finances et du budget

L'un des premiers acteurs de mise en œuvre de l'assurance agricole indicielle contre les risques de sécheresse et l'ensemble des risques agricoles couverts jusque-là est le gouvernement à travers le ministère des finances et du budget. En effet l'Etat du Sénégal demeure le principal partenaire financier de la Compagnie Nationale d'Assurance Agricole du Sénégal à travers deux principaux aspects cruciaux :

- La participation au portefeuille de la CNAAS

En plus d'avoir été à l'origine de la création de la CNAAS qui a été le fruit d'un engagement politique manifeste du gouvernement pour lutter contre les risques dans le domaine agricole de manière beaucoup plus efficace, l'Etat a été le partenaire principal de la compagnie (voir la figure 1 présentée plus haut sur la répartition du capital de la CNAAS). En effet, l'Etat du Sénégal a été le plus grand actionnaire de la CNAAS avec 35,70% depuis sa création en 2008 et il envisage de garder cette position d'actionnaire majoritaire à la fin du processus d'augmentation du capital de la CNAAS qui vient de passer à 3 milliards actuellement et pourrait passer à 5 milliards d'ici la fin 2022.

- Les subventions accordées aux producteurs

L'Etat du Sénégal, à travers le ministère des finances et du budget toujours, subventionne les primes d'assurance proposée par la CNAAS à hauteur de 50%. Elle offre également une exonération de la taxe sur les contrats d'assurance pour permettre aux plus démunis d'avoir accès à l'assurance et protéger ainsi leur patrimoine.

## 5. Etat des lieux du dialogue politique autour de l'assurance des risques en agriculture et en élevage

### 1. Evaluation de la participation des acteurs dans le dialogue politique

Il existe actuellement un dialogue politique qui permet tant bien que mal aux différents acteurs engagés pour l'assurance contre les risques agricoles et plus généralement pour la gestion des risques climatiques au Sénégal, de se rencontrer et d'échanger sur les différentes approches, les initiatives et les orientations à dégager pour plus de performance. Nous présentons dans le tableau suivant les différents acteurs engagés dans ce dialogue identifions leur rôle et essayons d'apprécier leur niveau de participation et d'implication pour se faire uniquement une idée de l'environnement dans lequel le dialogue est effectué. Cela nous a permis, au niveau de la dernière colonne du tableau, de pouvoir faire des recommandations ciblées présentées sous formes d'actions supplémentaires attendues auprès de chaque type d'acteurs pour renforcer et pérenniser le dialogue

Tableau 1: Evaluation de l'engagement et de la participation des acteurs au dialogue politique sur l'assurance indicielle bétail

	<b>Acteurs</b>	<b>Rôle dans la mise en œuvre des politiques d'assurance agricoles climatiques</b>	<b>Rôle attendu dans l'animation du dialogue politique</b>	<b>Evaluation de la participation au dialogue<sup>2</sup></b>	<b>Actions supplémentaires attendues pour renforcer et pérenniser le dialogue</b>
Assureurs	CNAAS	Supporter le risque (climatique) dans le domaine de l'agriculture de l'élevage et de la pêche	Partage d'information avec les acteurs (de la société civile notamment), accompagnement et engagement pour la recherche. Participer à l'animation en continu du dialogue politique	Très active	Partage des expériences, résultats, méthodes et plans stratégique
Autres Compagnie d'Assurance Privée de la Place	Axa, CNART, ALLIANZ, SEN-RE, AMSA, SNAM, NSIA, PA, ASS, etc.	Entrer dans le capital de la CNAAS	Partage d'information avec les acteurs (de la société civile notamment), accompagnement et engagement pour la recherche. Participer à l'animation en continu du dialogue politique	Peu active <sup>3</sup>	Proposer des solutions innovantes d'assurance.
Les institutions financières	LBA, CMS, PAMECAS et autres institutions financières qui accompagnent les exploitations agricoles familiales	Faciliter l'accès aux produits climatiques des « assureurs » et contribuer à leurs commercialisations éventuellement Lier l'assurance agricole au crédit selon différentes formules adaptées et pertinentes pour les producteurs	Partager les produits climatiques et solutions de distributions ou de liaison de l'assurance climatique avec le crédit	Assez active	Proposition de solutions innovantes de commercialisation
Société Civile (Organisations)	ASPRODEB, FNPC, RESOPP, etc.	Connecter leurs membres avec la CNAAS ;	Représenter les opinions des	Très active	Multiplier les séances de restitution des

<sup>2</sup> Basée sur l'organisation ou la participation à des événements en rapport avec l'assurance agricole ; la production de documents qui traite directement ou indirectement de questions en rapport avec celui-ci ; ou de toute autre initiative vérifiable qui constitue une contribution à l'animation du dialogue sur le sujet. Cela ne prend pas en compte les initiatives entreprises par les structures en interne.

<sup>3</sup> En dehors de leur engagement à travers la CNAAS

de producteurs)		Servir de relais dans l'éducation et la sensibilisation des producteurs ;	producteurs dans le débat et leur restituer les principales recommandations		recommandations et résultats du dialogue aux producteurs à la base.
ONG (Organisations Non Gouvernement ale)	Eclosio (ex ADG), La lumière ; IED Afrique ; CARITAS.	Mise en œuvre de projets ou politiques de développement de l'assurance agricole contre les risques climatiques ou l'inclure dans les projets de développement agricole ou stratégies de lutte contre les changements climatiques.	Coordonner l'animation du Dialogue politique, Disséminer les résultats et œuvrer pour le maintien de l'engagement des différentes parties	Peu active	Partage d'expérience, contribution à la recherche de solution pour plus de performance et d'adoption.
Think Tanks, Universités et centre de recherche et certains services techniques de l'état	IPAR, CRES, Université Gaston Berger, Université Cheikh Anta Diop, ENSA (Ecole Nationale Supérieure d'Agriculture), ISRA (Institut Sénégalais de Recherche Agricole), ANACIM, ANSD, DAPSA, ILRI, IFPRI.	Produire des données et résultats de recherches de qualité et adaptés pour accompagner les efforts de l'ensemble des acteurs et répondre aux différentes questions techniques soulevées par le dialogue politique.	Partager les résultats de la recherche sur l'assurance et la gestion des risques climatiques en générales, s'intéresser aux questions de recherches qui sortent du débat.	Assez active	Produire plus de résultats scientifiques sur les questions clés liées à l'accessibilité de l'assurance, son utilité, son impact, la question de la subvention, etc. Initier de plus en plus de moments de partage et de discussion
Etat et collectivités territoriales	Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement Rural (MAER), Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD), Ministère de l'Elevage	Définir et diriger les politiques de développement de l'assurance agricole contre les risques climatiques ; Accompagner l'ensemble des initiatives de développement de cet outil de gestion des risques entreprises par les acteurs ;	Participer aux débats, s'engager dans l'adoption et la mise en œuvre des recommandations du dialogue (basés sur les résultats de recherche-action,	Peu Active	Partager les politiques publiques de développement agricole et de lutte contre les CC avec les acteurs du dialogue afin que les recommandations puissent mieux les

	et des Productions Animales (MEPA)		d'atelier ou d'évaluation qui ont été partagées, et validés).		intégrer
Partenaires bilatéraux et multilatéraux	PAM, FAO, FIDA, Banque Mondiale, BAD, BOAD, Oxfam, Coopération Canadienne, AFD, GIZ, USAID etc.	Accompagner l'Etat et les collectivités territoriales dans leurs politiques de développement de l'assurance (agricole, bétail ou pêche) contre les risques climatiques.	Participer au dialogue en partageant les expériences et leçons apprises et en invitant l'ensemble des acteurs à faire de même.	Assez active	Multiplier les partages d'expérience et renforcer l'animation du dialogue à travers l'organisation et la participation régulière de moments de partage.

**Source : Construction du consultant**

## 2. Les thèmes de dialogue pertinents pour l'assurance indicielle contre les risques climatiques

### a. Quels risques assurer ?

Les risques pris en charge par l'assurance indicielle et qui sont liées à la variabilité climatiques sont pour l'instant uniquement les risques liés à la sécheresse comme nous l'avons présentés plus haut à travers les produits proposés par la CNAAS. Toutefois, les phénomènes climatiques qui posent problème aux agriculteurs ne se limitent pas à ce seul risque. En effet, comme cela est parfaitement illustré par cette année particulièrement pluvieuse et qui prédit une campagne agricole 2020/2021 qui pourrait être très bonne, des inondations ont été notées auprès de certaines notamment dans le bassin de l'Anambé en Casamance. D'autres zones de cultures hivernales au niveau du bassin arachidier risquent également de perdre une partie de leur production à cause de leur exposition aux inondations.

L'assurance contre les risques d'inondation en plus des risques de sécheresses est donc pertinente à envisager dans le cadre de l'assurance agricole indicielle. En effet, cette question revient toujours dans le dialogue politique porté par les organisations des producteurs et documenté par certains résultats de la recherche qui l'ont présenté comme demande forte venant des populations à la base. Il faut toutefois noter que du côté de l'offre des produits d'assurance agricole traditionnelle (ou classique), ce produit existe déjà. En effet, le produit d'assurance multirisque ou assurance perte récolte couvre les inondations mais il ne s'agit pas tout simplement d'un produit indicielle et est donc plus onéreuse. L'idéal serait donc de le prendre en charge dans le cadre du produit d'assurance indicielle sécheresse en calibrant les indices de sorte qu'ils prennent également en compte les excès de pluies comme c'est déjà le cas pour les pluies insuffisantes ou les pauses pluviométriques. Le débat dans ce sens doit être engagé et accompagné par l'ensemble des acteurs pour rendre plus complet et attractif l'assurance indicielle contre les risques climatiques au Sénégal.

### b. La pérennité de la subvention ?

Depuis la création de la CNAAS, les primes sont subventionnées par l'Etat du Sénégal à hauteur de 50%. Ceci témoigne de la volonté du gouvernement à faire jouer à la CNAAS un rôle incontournable dans la gestion des risques agricoles au Sénégal. La CNAAS a également bénéficié de l'accompagnement d'autres partenaires tels que ceux que nous avons cité plus haut comme la Banque Mondiale, l'USAID, le PAM, la BOAD ou encore l'ACDI qui ont permis de développer les indices d'assurance sécheresse, la formation du personnel de la CNAAS sur ce nouvel outil et l'installation de pluviomètres automatiques pour la collecte des données de pluies au sol sur la plupart des zones de cultures hivernales du pays (notamment le bassin arachidier, le Sénégal Orientale, la haute et la basse Casamance). L'ensemble de ces efforts conjugués ont permis à la CNAAS de faire passer le nombre de ses assurés de moins de 500 à près de 200 000 environs entre 2009 et 2019 correspondant à un chiffre d'affaire qui est passé de 40 millions environs à plus de 1,5 milliards de FCFA sur la même période.

Les limites de l'accompagnement de la CNAAS par le gouvernement à travers les subventions ressortent assez clairement dans ce contexte de montée en puissance de la CNAAS. En effet, la moitié du chiffre d'affaire de la CNAAS lui est dû chaque année par le ministère des finances et du budget. Les paiements attendus auprès de l'Etat sont ainsi passé à lors de moins de 25 millions à près de 750 millions de FCFA. Cette situation n'est pas sans conséquence sur la facilité du gouvernement à faire les paiements à temps et donc sur la capacité de la compagnie à mobiliser comme il se doit ces fonds pour continuer à financer son passage à l'échelle. La question légitime qui se pose dès lors est de savoir si le gouvernement devrait continuer à subventionner les primes ? Si oui, existerait-il une autre manière de procéder ? Les récentes rencontres dans le cadre du dialogue sur l'assurance des risques climatiques organisées par ENDA ont permis de mettre en évidence un idée du CDPAI qui consiste à vérifier la possibilité d'effectuer des subventions ciblées pour les producteurs qui en aurait le plus besoin. Le dialogue sur cette question doit-être entretenu et surtout impliquer le ministère des finances et du budget pour qu'une solution durable soit trouvée.

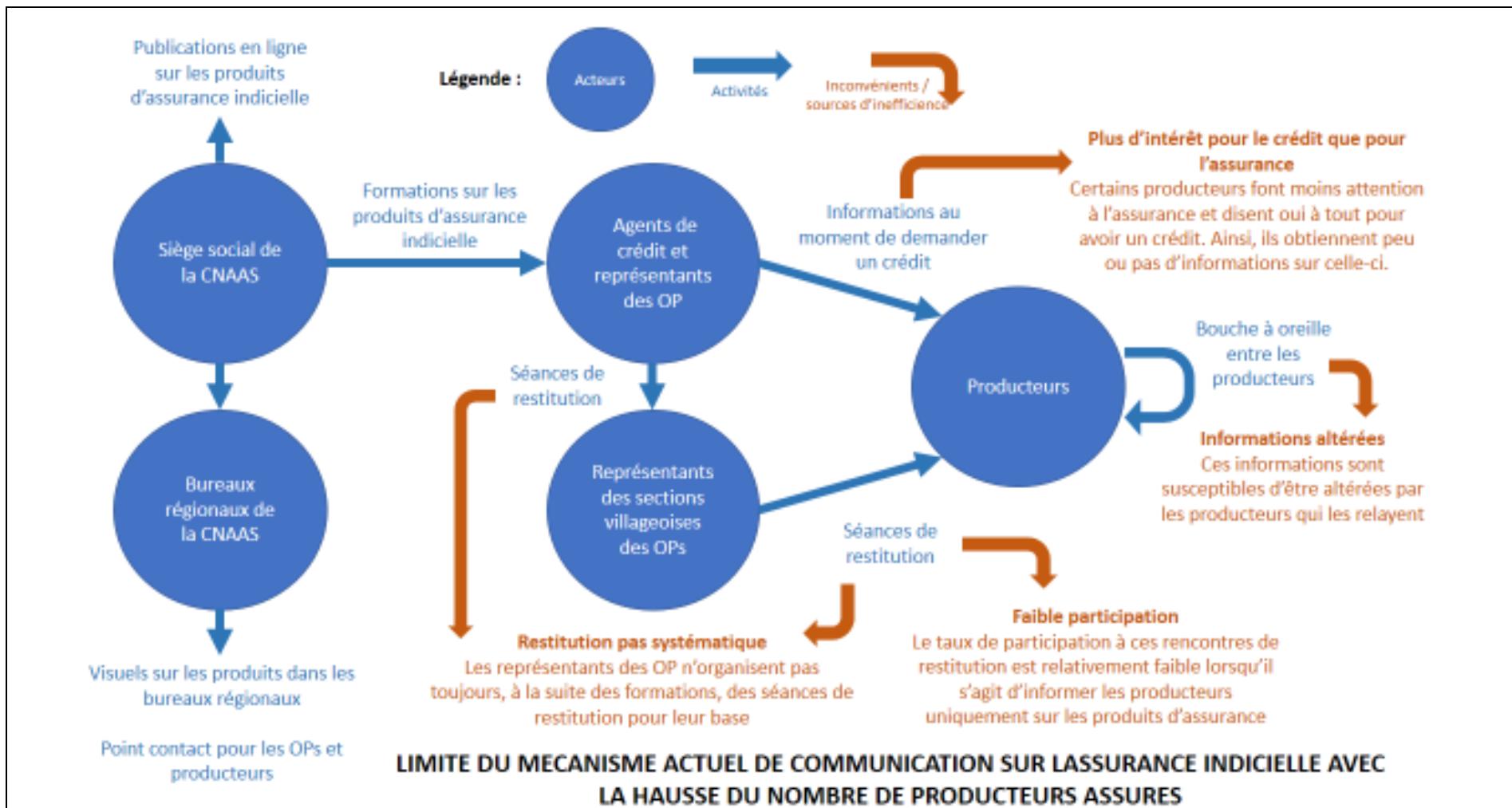
### c. Le renforcement de l'éducation financière des producteurs

Dans le cadre d'une contribution récente, l'UGB et IPAR en collaboration avec la CNAAS ont mis en évidence certains obstacles liés à la communication sur l'assurance agricole indicielle au Sénégal. La contribution présentée sous forme de note d'orientation du projet d'évaluation de l'impact de l'assurance agricole indicielle sur les conditions de vie des agriculteurs a démontré que l'information correcte sur le fonctionnement de l'assurance indicielle et de ses caractéristiques, ne parvient pas toujours aux producteurs à la base malgré les efforts de la CNAAS et de son courtier en termes de formation et de production d'outil de communication visuel. Cela s'explique par la présence de plusieurs intermédiaires entre la CNAAS et son client final. Le graphique ci-après met en évidence les différentes sources d'inefficacités relevées dans la circulation de l'information sur l'assurance indicielle de l'assureur au client final. Il s'agit principalement de fuites ou de déformations de l'information au moment des restitutions de l'information initialement partagée par la CNAAS ou principalement d'une rupture de la chaîne de transmission de l'information avant son accès au client final.

Le dialogue inter-acteur pourrait alors se pencher sur les moyens de passer à une communication plus directe entre le client et l'assureur. En collaboration avec l'USAID /CINSERE, la CNAAS travaille actuellement avec l'ANACIM sur la mise en place d'une plateforme d'information digitale qui permet de communiquer directement aux producteurs assurés des informations climatiques, et des informations relatives au produit d'assurance agricole auxquels ils ont souscrit (principalement l'assurance agricole indicielle sécheresse). Des données sur le fait d'être assuré ou pas, les risques couverts, le montant de la couverture, les quantités de pluies enregistrées dans son rayon de couverture ainsi que les prévisions climatiques de l'ANACIM pourrait ainsi être envoyées directement aux producteurs à travers des messages audio et des SMS. Ce dispositif qui ne nécessite pas

l'accès à internet permettrait de dépasser les obstacles actuels de la sensibilisation des producteurs assurés. Toutefois, pour s'assurer que la sensibilisation va au-delà des seuls producteurs assurés et soit démocratisée, tous les acteurs doivent s'engager et les mécanismes traditionnels de sensibilisation à travers des projets et programmes dédiés ainsi que l'éducation financière directe des producteurs à la base.

Figure 3: Les sources d'inefficacité du mécanisme de communication sur l'assurance indicielle



#### d. La problématique du développement de l'assurance indicelle bétail

L'assurance indicelle bétail n'est pas encore mise en œuvre au Sénégal huit ans après l'introduction de l'assurance agricole indicelle. Toutefois, les réflexions sur la pertinence de ce produit pour l'élevage sénégalais et les benchmark avec les modèles qui existent en Afrique de l'Est n'ont pas manqué de nourrir le dialogue politique autour de ce sujet. Ce dialogue a été pour les trois dernières années, principalement animé par le programme BRACED pour la résilience dans le cadre de différents projets tels que la sécurisation des couloirs de mobilité du bétail ainsi que l'étude récente sur la perception des éleveurs pastoraux sur l'assurance indicelle bétail effectuées par IPAR (Syll, 2019). Les principales questions sur le débat sur l'assurance indicelle bétail porte actuellement sur la manière de faire de sorte que les éleveurs pastoraux y trouvent leur compte dans un contexte marqué par une forte mobilité du bétail qui est également un moyen de résilience permettant de s'adapter contre les risques de sécheresse. En effet, le modèle d'assurance indicelle qui doit être proposé pour l'élevage et plus particulièrement pour l'élevage pastoral, ne devrait en aucun cas réduire ou remplacer les mécanismes traditionnels qui existent surtout si ces derniers ont déjà démontré leur efficacité. Le débat politique doit alors continuer et doit être alimenter par les résultats de la recherche tels que l'étude de faisabilité que l'International Livestock Research Institute (ILRI) vient de lancer.

### 3. Les plateformes de dialogue sur l'assurance agricole indicelle

#### a. Le CDPAI : un espace d'échange peu élargi

Le Comité pour le Développement et la Promotion de l'Assurance Agricole Indicelle (CDPAI) est un comité qui a été mis en place depuis les débuts de l'assurance agricole indicelle pour permettre à l'ensemble des initiatives qui étaient celle de la banque mondiale à travers le GIIF, celle du PAM et Oxam à travers le programme R4 et celle de l'USAID à travers Naatal Mbay d'harmoniser leurs interventions. Le comité était ainsi une plateforme d'échange qui se rencontrer tous les trois à quatre mois sous la présidence de la CNAAS. Les seuls membres de ce comité étaient ainsi les acteurs directs qui mettaient en œuvre un projet ou programme qui avait un volet assurance indicelle ou les acteurs lesquels ils collaboraient dans ce cadre. Il s'agit notamment de l'ISRA et de l'ANACIM.

#### b. Ateliers de partage dans le cadre des projets et programmes

Dans le cadre des initiatives de mise en œuvre par les partenaires au développement, des ateliers de partage sont souvent prévus pour restituer les résultats des programmes et projets et éventuellement produire des documents de capitalisation. C'est ainsi que le PAM en collaboration avec la CNAAS avait organisé dans le cadre du projet R4 « *une journée de partage et de réflexion consacrée à l'assurance indicelle au Sénégal le 15 Novembre 2017 à l'hôtel Radisson Blue de Dakar* ». De même l'USAID/Nataal Mbay a produit à la fin du projet un document de capitalisation sur l'assurance agricole en général et l'assurance indicelle en particulier en collaboration avec IPAR.

#### c. La recherche scientifique

A côté de programme et projets de mise en œuvre de l'assurance agricole indicelle, il y a également des projets de recherche qui ont essayé de tirer des leçons et ont essayé de les

partager pour contribuer au dialogue politique. Il s'agit, en dehors des études de faisabilités des différents projets et programmes, des projets d'évaluation d'impact du programme R4, au Sénégal, de l'évaluation d'impact de la liaison entre l'assurance indicelle et le crédit agricole que l'UGB est en train de mettre en œuvre, de l'étude de faisabilité de l'assurance indicelle bétail effectuée par le programme BRACED pour la résilience, ou encore de l'étude de faisabilité sur le même sujet qu'ILRI vient de lancer, de l'étude sur la perception des éleveurs pastoraux effectuée encore par le programme BRACED ou de l'étude sur la comparaison des indices d'assurance indicelle lancée par INRA mais qui n'a pas pu être terminée. Parallèlement à ces projets de recherche, des mémoires et thèses ont été réalisés dans différentes structures, notamment au niveau du Bureau d'Analyse Macro-économique (BAME) de l'ISRA, à l'ENSAE, à l'UCAD ou à l'UGB. Ces contributions n'ont pas manqué d'alimenter aussi le dialogue à plusieurs niveau.

## Conclusion

L'assurance agricole a aujourd'hui gagné sa place en tant que pièce nécessaire, voire indispensable dans les stratégies de gestion des risques climatiques affectant l'agriculture. Elle ne se propose pas comme une panacée, mais au-delà de l'évaluation et de la prévention, la gestion des risques climatiques a posteriori ne peut se passer d'elle sous sa forme actuelle d'assurance agricole indicelle. Même si l'adaptation contre les changements climatiques peut aller jusqu'à une modification des systèmes de production, elle n'est pas suffisante pour garantir un risque zéro. A ce titre, l'assurance agricole indicelle fait valoir deux principaux atouts identifiés dans le rapport FIDA et PAM (2010) et repris par Thérèse et al. (2014). Elle peut être utilisée comme « un outil d'assistance en cas de catastrophes » et comme « un vecteur de développement, voire de lutte contre la pauvreté ». En tant qu'outil d'assistance en cas de catastrophe, elle permet de sauvegarder les moyens de subsistance des populations en apportant des réponses de manière plus rapide; et en tant que vecteur de développement et de lutte contre la pauvreté, elle permet de sécuriser puis d'accroître les investissements grâce à l'accès au crédit par exemple.

## Travaux cités

- Caloz, R., & Puech, C. (1996). Hydrologie et Imagerie Satellitaire. In *Précis de Télédétection, Applications Thématiques*(2).
- PAM et FIDA. (2010). *L'assurance Basée sur un Indice Climatique : Potentiel d'Expansion et de Durabilité pour l'Agriculture et les Moyens de Subsistance en Milieu Rural*. Rome.
- Sarr, B. S. (2012). Revue des Indices climatiques Utilisées dans les Systèmes d'Assurances Agricoles Indiciaires en Afrique. *SECHERESSE*, 23(4), 255-260.
- Syll, M. M. (2019). *Perception des éleveurs pastoraux sur l'assurance indiciaire bétail au Sénégal*. Dakar: Initiative Prospective Agricole et Rurale.
- The World Bank. (2009). *Index-Based Crop Insurance in Senegal : Promoting Access Index-Based Crop Insurance in Senegal : Promoting Access*. Washington, DC: Sustainable Development, Africa Region. Finance and Private Sector Development.
- THÉRÈSE, S., J.-C., D., & TATIN-JALERAN, C. (2014). *Génèse et essor de la microassurance agricole*. Microinsurance Network.
- Weingaertner, L., & Syll, M. M. (2016). Rôle des agrégateurs dans la distribution de l'assurance agricole indiciaire au Sénégal. *Work in progress*.

## Table des matières

Liste des sigles et abréviations .....	7
I. Introduction .....	6
II. Assurance indicielle ou assurance climatique : les concepts clés .....	6
1. Micro-assurance agricole, micro-assurance indicielle et micro-assurance agricole indicielle ....	6
a. Micro-assurance agricole .....	6
b. Micro-assurance agricole indicielle .....	6
c. Micro-assurance indicielle.....	7
2. Les indices : indices de rendement, indices climatiques et indices satellitaires .....	7
a. Les indices de rendement .....	7
b. Les indices climatiques.....	7
c. L'indice de cumul pluviométrique saisonnier :.....	7
d. Les indices de bilan hydrique ou de besoin en eau : .....	8
e. Les indices de végétation ou indices satellitaires.....	8
III. L'Assurance Agricole au Sénégal .....	8
1. La Création de la CNAAS.....	8
2. Les produits de la CNAAS .....	9
a. Les produits d'assurance agricole .....	10
b. Les produits d'assurance bétail.....	11
c. Produits d'assurance pour les activités indirectement liées à l'élevage.....	11
3. Modèle de distribution de l'assurance indicielle au Sénégal .....	12
IV. Le passage à l'échelle ou la montée en puissance de l'assurance agricole indicielle au Sénégal	
13	
1. La méso-assurance .....	14
a. Au niveau des organisations paysannes (OP).....	14
b. Au niveau des Institutions de Microfinance (IMF) .....	15
c. Au niveau des fournisseurs d'intrants et des industriels transformateurs .....	15
2. Le risque de base : une limite à gérer pour sécuriser le passage à l'échelle .....	15
a. Risque de base positif et risque de base négatif.....	16
b. Risque de base géographique et risque de base idiosyncratique .....	16
4. Revue des acteurs engagés dans l'assurance des risques dans le domaine de l'agriculture .....	17
1. Acteurs de mise en œuvre .....	17
a. L'assureur,.....	18
b. Le courtier .....	18
c. Les clients .....	18

2. Les partenaires techniques et financiers engagés pour le développement de l'assurance agricole indicielle .....	18
a. Les partenaires techniques publics (ISRA, ANACIM et DAPSA) .....	18
b. Les partenaires au développement (coopération bilatérale, multilatérale et société civile) .....	19
c. Le gouvernement à travers le ministère des finances et du budget .....	20
5. Etat des lieux du dialogue politique autour de l'assurance des risques en agriculture et en élevage .....	20
1. Evaluation de la participation des acteurs dans le dialogue politique .....	20
2. Les thèmes de dialogue pertinents pour l'assurance indicielle contre les risques climatiques .....	24
a. Quels risques assurer ? .....	24
b. La pérennité de la subvention ? .....	24
c. Le renforcement de l'éducation financière des producteurs .....	25
d. La problématique du développement de l'assurance indicielle bétail .....	28
3. Les plateformes de dialogue sur l'assurance agricole indicielle .....	28
a. Le CDPAI : un espace d'échange peu élargi .....	28
b. Ateliers de partage dans le cadre des projets et programmes .....	28
c. La recherche scientifique .....	28
Conclusion .....	29
Travaux cités .....	30