



African *Risk Capacity*

Solutions aux risques souverains de catastrophes

Une Institution spécialisée de l'Union africaine



Coûts de la Sécheresse en Afrique

L'objectif de la Mutuelle panafricaine de gestion des risques (ARC) est d'établir un mécanisme de mutualisation des risques qui permettra aux pays africains participants de bénéficier d'un apport de fonds rapide en cas de sécheresse. L'ARC vise également à aider les pays concernés à élaborer des plans d'urgence en réponse à une sécheresse, de manière à ce qu'ils puissent assurer la mise en place d'interventions rapides et efficaces. L'octroi d'un financement mutualisé, combiné à un acheminement rapide de l'aide d'urgence auprès des populations vivant dans les zones touchées – selon des plans d'urgence ciblés et modulables – pourrait offrir des avantages substantiels en termes économiques et sociaux aux pays participants et, de fait, aux ménages vulnérables.

Les catastrophes naturelles absorbent presque 50% de la totalité de l'aide alimentaire multilatérale apportée en Afrique. Dans leur forme actuelle, les coûts de la réponse à des événements climatiques extrêmes en Afrique, en particulier les sécheresses, sont largement supportés par la communauté internationale. Pour donner un ordre de grandeur basé sur les interventions du Programme alimentaire mondial (PAM) à titre d'indicateur des flux de l'aide internationale, rappelons qu'en 2009, le PAM a consacré 2,5 milliards de dollars US, soit 65% de ses dépenses totales pour cette année-là, pour venir en aide à 53 millions de personnes vivant en Afrique sub-saharienne. En comparaison, les procédures d'appel globales et les appels « éclair » lancés en 2009 et des-

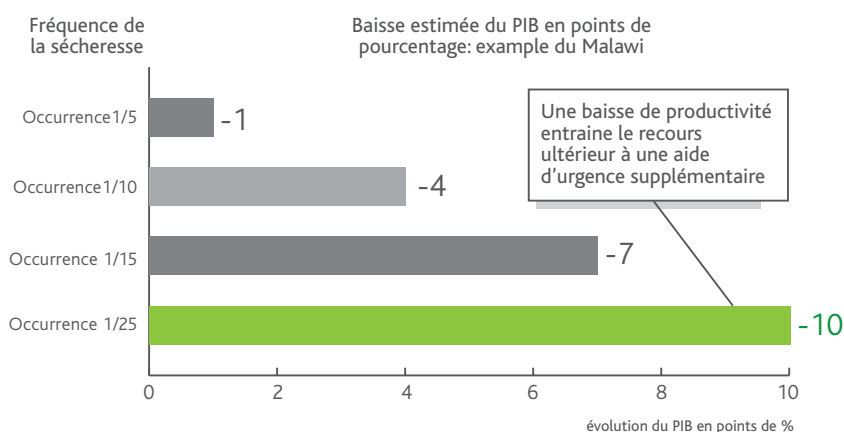
tinés à couvrir l'ensemble des besoins humanitaires en Afrique s'élevaient à 6 milliards de dollars US. Le montant des dons reçus avoisinait 4,5 milliards de dollars, dont 36% ont été alloués à des interventions en réponse à une sécheresse¹.

La sécheresse affecte dangereusement la croissance du PIB en Afrique sub-saharienne. Un épisode de sécheresse survenant une fois tous les 10 ans aurait un impact tel sur l'économie du Malawi que ce pays devrait faire face à une perte totale d'environ 4% de son PIB. Les répercussions seraient encore plus importantes si le pays devait être touché par des sécheresses survenant une fois tous les 15 ans ou une fois tous les 25 ans. Outre le fait qu'elle ralentit la croissance économique, une baisse de productivité d'une telle ampleur accroît le déséquilibre budgétaire, provoque un recul des gains du développement, affaiblit la capacité de résilience d'un pays et entraîne le recours ultérieur à une aide

d'urgence plus importante auprès de la communauté internationale.

Pour 1 dollar US dépensé lors d'une intervention rapide menée par le biais de l'ARC, ce sont 3,4 dollars US qui peuvent être engagés lorsqu'une situation de crise se poursuit. Au niveau des ménages, les conséquences de la sécheresse peuvent être dévastatrices, en particulier dans les pays où la capacité de résilience est faible et où de larges parts de la population dépendent de cultures pluviales de subsistance. Une analyse coût-avantages (ACA) menée conjointement par l'Université d'Oxford et l'IFPRI a porté sur les éléments attestant du temps d'adaptation des ménages confrontés à une sécheresse et de l'incidence financière à long terme des stratégies adoptées. Ces données initiales permettent ensuite d'évaluer les avantages économiques d'une action rapide, et, par conséquent, sa capacité à préserver le potentiel de croissance économique des ménages. En d'autres termes, cela signifie qu'une interven-

Figure 1: Impact des épisodes de sécheresse sur le PIB du Malawi²



tion immédiate évite aux ménages de recourir à des stratégies d'adaptation négatives dont les conséquences sont toujours plus marquées, comme la diminution de la consommation alimentaire, l'abandon du bétail ou la liquidation de leurs biens.

Il ressort de cette analyse que l'acheminement de l'aide auprès des ménages touchés dans les trois mois (délai critique) suivant une récolte représenterait, en termes de protection des revenus, une économie de près de 1 300 dollars US par ménage bénéficiant d'une assistance. Une autre analyse montre que les avantages potentiels offerts par l'ARC sont 3,4 fois supérieurs aux coûts estimés de sa mise en place par comparaison aux appels d'urgence habituels, et cela grâce aux délais d'intervention plus courts ainsi qu'au principe de mutualisation des risques.

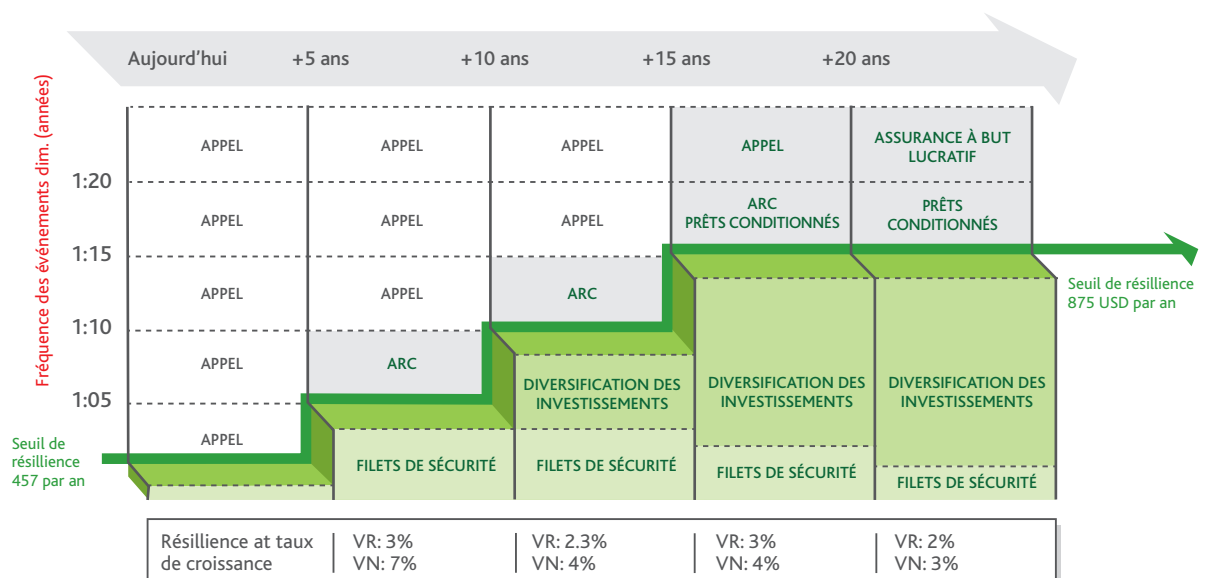
CONTRIBUTION À UNE RÉSILIENCE ET À UNE CROISSANCE À LONG TERME EN AFRIQUE

Les revenus annuels des ménages faiblement résilients doivent enregistrer une croissance d'au moins 3% en valeur réelle pour résister à une sécheresse survenant une fois tous les 5 ans. Dans de nombreux pays africains, un choc de faible ampleur en termes de déficit pluviométrique ou de prix élevé des denrées alimentaires peut suffire à déclencher une procédure d'appel à l'aide internationale et de mise en place d'une intervention urgente. Le seuil de résilience de ces pays est si bas que leur situation, déjà extrêmement précaire, empire lors de périodes de sécheresse. Dans un pays comme le Niger, où la population est actuellement considérée comme très faiblement résiliente, l'équipe de l'ARC a calculé que les revenus annuels des ménages les plus vulnérables devraient

augmenter en moyenne de 3,4% en valeur réelle dans les 5 prochaines années pour atteindre un seuil de résilience suffisamment élevé permettant à ces population de pouvoir gérer la situation sans devoir recourir à une aide extérieure. En outre, un mécanisme d'assurance n'est pas un instrument adapté à la gestion du risque chronique. Pour renforcer la résilience de ces pays lors de catastrophes naturelles et créer les conditions nécessaires à une croissance durable à l'échelle du continent, la solution est de recourir à deux éléments essentiels : la gestion des risques et l'investissement³.

L'ARC s'avère très avantageuse lorsqu'elle permet de préserver des acquis obtenus de haute lutte par le biais d'investissements nécessaires au développement. Les investissements destinés à renforcer la résilience à long terme dans une situation d'insécurité alimen-

Figure 2: la gestion des risques et l'investissement renforcent la résilience et la croissance sur le long terme



African Risk Capacity

Institution Spécialisée de l'Union africaine

Sécretariat de l'ARC,
Merafe House,
11 Naivasha Road,
Sunninghill 2157,
Johannesburg, Afrique du Sud
www.africanriskcapacity.org

Tel: +27 (0)11 517 1872

Fax: +27 (0)11 517 1642

taire permettent de mieux appréhender un contexte de risques climatiques chroniques et de poser les bases d'une aide prévisible et continue en faveur des ménages pauvres et vulnérables. Cette stratégie leur permet de constituer des actifs et de mettre en place des moyens de subsistance, qui leur permettront ensuite d'améliorer leur capacité de résilience lors de sécheresses modérées, normales et relativement fréquentes (p.ex. tous les 2 à 4 ans) sans devoir recourir à une aide extérieure. Une fois défini le niveau de base d'un investissement adapté à un contexte de risques chroniques et permettant aux ménages de commencer à constituer des réserves et protéger leurs moyens de subsistance, il est indispensable de mettre en place une bonne gestion des risques. Dès lors, un dispositif tel que l'ARC peut s'avérer particulièrement intéressant, en ce qu'il fournit des fonds d'urgence spécifiques et susceptibles de renforcer les filets de protection sociale existants. D'autre part, la rapidité et l'efficacité des versements permet d'assurer la solvabilité et la viabilité à long terme de ces structures tout en préservant les acquis des ménages, chèrement obtenus, et en diminuant la dépendance des pays concernés vis-à-vis des procédures d'appel à une aide d'urgence.

La mutualisation des risques pourrait permettre aux différents pays de préserver jusqu'à 50% de leurs fonds de réserve d'urgence. En assujettissant l'allocation de fonds d'urgence à des critères objectifs et transparents de déclenchement des paiements, l'ARC apporte une solution innovante aux coûts élevés des épisodes de sécheresse,

solution par ailleurs bénéfique au plan international et national comme au niveau des ménages. À l'échelle du continent, la mutualisation des risques, qui prend en compte différents modèles de précipitations, pourrait permettre aux pays concernés de préserver jusqu'à 50% de leurs fonds de réserve d'urgence tout en diminuant leur dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure. L'analyse financière dynamique effectuée initialement par le secrétariat de l'ARC montre que si chacun des 9 pays intéressés devait constituer une réserve égale au montant de la couverture d'assurance, l'opération coûterait 9 x 30 millions de dollars US, soit 270 millions de dollars US. En mutualisant les risques, tous ces pays peuvent être assurés pour un montant de 155 millions de dollars US seulement (soit 43% d'économies) et obtenir la même couverture, dont la prime se monterait à environ 10% du montant maximal que l'un de ces pays recevrait à titre d'indemnisations de la part de la mutuelle d'assurance. Ce sont davantage de fonds qui pourraient ainsi être destinés à des projets de développement et d'investissement dans le renforcement de la résilience au lieu d'être immobilisés sur un compte de réserve.

L'utilisation de mécanismes financiers modernes permettant aux gouvernements de protéger plus efficacement les populations exposées au risque d'insécurité alimentaire offre aux leaders africains une opportunité unique d'appréhender ce qui constitue aujourd'hui un problème extrêmement coûteux et un obstacle majeur pour le développement économique du continent.

i Travail du PAM en Afrique: Faits et chiffres 2009 www.reliefweb.int/fts (tableau de référence: R21)

ii Analyse coût-avantages de l'ARC, Boston Consulting Group (BCG), 2012

iii Cette analyse évalue la résilience comme étant l'écart entre les revenus d'un ménage et le seuil international de pauvreté (fixé ici à 1,25 USD par jour) et utilise un facteur d'échelle de 1,5 pour quantifier les pertes de revenu agricole calculées en fonction de l'écart de l'indice de sécheresse d'une région donnée par rapport à des conditions normales (d'après les paramètres par défaut du modèle Africa RiskView). En utilisant les événements survenant 1 fois tous les 5, 10 et 15 ans pour estimer la sévérité des épisodes de sécheresse, il est possible d'estimer la perte minimum de moyens de subsistance (exprimée en dollars) liée à chaque fréquence de survenue d'une sécheresse dans toutes les régions du pays. On établit ensuite une moyenne pour toutes les régions afin d'obtenir un chiffre à l'échelle nationale. Enfin, on calcule le niveau de revenu qu'il est nécessaire d'obtenir aujourd'hui pour faire face à ces pertes de revenus dans 5, 10 et 15 ans afin de déterminer le taux de croissance annuel (moyenne géométrique) qui permettra d'atteindre les niveaux de revenus souhaités.