

Tiré – à – part

Anna Lipchitz

- La gestion des risques appliquée à l'aide publique au développement : la nécessité d'une politique globale de gestion des risques

NEE n°30, mars 2008, pp. 125-146

Résumé

Les pays en développement sont, comme les pays développés, soumis à des chocs externes aux causes multiples. Cependant compte tenu de leur très forte dépendance des recettes d'exportation à quelques matières premières, ces chocs peuvent être d'une ampleur considérable pour leurs équilibres économiques et budgétaires. Les projets exposés, pilotés par l'AFD, démontrent la nécessité de gérer les risques selon une politique globale, mobilisant une palette d'outils. La gestion du risque se révèle alors fondatrice d'une politique publique sectorielle par les conditions qu'impose sa réussite : formalisation d'une organisation professionnelle et de cadres de concertation entre acteurs, adoption par les acteurs productifs de paquets technologiques et de référentiels techniques. Néanmoins, sa couverture ne peut être qu'indemnitaire, conséquence du préjudice commis. Même si les filets de sécurité ou les autres outils de gestion des risques sont alimentés par le budget de l'État ou l'aide internationale, la gestion des risques ne peut être que contracyclique. La réduction de la pauvreté, l'encouragement à la croissance économique ou le maintien de revenus agricoles ne peuvent pas être l'objectif des politiques de gestion des risques. Il y a là des réflexions communes à mener, alliant pays en développement et pays développés.



Direction Générale des Politiques Economique,
Européenne et Internationale

Service des Stratégies Agricoles et Industrielles
Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective,
des Études et de l'Orientation

NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Directeur de la publication : Jean-Marie AURAND, DGPEI

Rédacteur en chef : Bruno VINDEL, DGPEI

Secrétariat : Nancy DIOP, DGPEI

Membres du comité de rédaction :

Éric BARDON, DICOM

Christophe BLANC, SG-DAFL

Philippe BOYER, DGPEI

Bernard DECHAMBRE, DGPEI

Antoine ERHEL, DGPEI

Jacques LOYAT, DGER

Françoise SIMON, DGPEI

Nathanaël PINGAULT, DGFAR

Céline ROUQUETTE, SG-SCEES

Évelyne SIROTA, SG-SCEES

Laure SOULIAC, DGAL

Frédéric UHL, DGPEI

Composition : DGPEI/SSAI/SDEPEO

Impression : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Dépôt légal : à parution

ISSN : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

**LA GESTION DES RISQUES APPLIQUÉE À L'AIDE PUBLIQUE
AU DÉVELOPPEMENT : LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE
GLOBALE DE GESTION DES RISQUES**

Anna Lipchitz*

*Économiste à l'Agence Française du Développement

« L'auteur remercie, pour leur collaboration,
Christophe Blanc (MAP), Philippe Chedanne (AFD), Laurence Pico
(consultante pour l'AFD), Bernard Esnouf (AFD) et
Martin Foeth (AFD) ».

L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

Les pays en développement (PED) sont, comme les pays développés, soumis à des chocs externes aux causes multiples. Compte tenu de la très forte dépendance des recettes d'exportation des PED à quelques matières premières, ces chocs peuvent être d'une ampleur considérable pour leurs équilibres économiques et budgétaires. Promouvoir des instruments capables de gérer ces chocs devient dès lors primordial pour ces pays.

Un préambule indispensable est un examen précis de ces risques et des outils disponibles : lissage fiscal, mutualisation professionnelle, recours à l'assurance et aux marchés financiers, filets de sécurité publics. Ces outils sont à articuler et adapter à chaque contexte, en faisant attention aux pièges classiques de l'antisélection et de l'aléa moral.

L'Agence Française de Développement (AFD) est impliquée dans quatre projets de gestion de risques liés à différents types de risque (prix, risque cyclonique et sismique, sécurité alimentaire et risque sanitaire). Ces projets se heurtent à différentes difficultés : coût/bénéfice pour l'État, définition des assurés, coût de l'assurance, mesure des conséquences, aléa moral, coordination entre acteurs, manque de données, durabilité des mécanismes, accès aux marchés financiers...

Les projets exposés démontrent la nécessité de gérer les risques selon une politique globale, prenant en charge les différents types de risques et articulant différents outils. Il faut une connaissance renforcée des filières et une meilleure disponibilité des données, une bonne gouvernance des secteurs et filières, un environnement juridique favorable aux produits financiers envisagés et l'adoption de paquets technologiques et de référentiels techniques par les acteurs productifs. Ces éléments nécessaires sont fondateurs d'une politique publique sectorielle qui fait souvent défaut.

Ces projets posent également la question de l'assurance comme instrument complémentaire de gestion des risques. Cet outil est peu utilisé dans les PED où il est l'objet de réticences et de contraintes fortes. Mettre en place des systèmes assurantiels nécessite une maîtrise de données provenant d'acteurs divers. La conception de modèles en concertation avec les différents acteurs et la définition de déclencheurs incontestables permettrait une plus grande efficacité des systèmes. La micro-assurance peut être intéressante mais pose d'autres difficultés et ne peut couvrir tous les risques.

L'aide publique au développement a un rôle à jouer dans la gestion du risque. Si l'appui peut être permanent, il peut également être transitoire, de façon à lancer ou tester des initiatives et mettre en place des fonds d'indemnisation pour les assureurs locaux. D'autres risques sont à étudier, comme celui des chocs macro-économiques portant sur le service de la dette qui nécessite des instruments innovants.

Enfin, il est important de souligner que la politique de gestion des risques ne peut être qu'à caractère indemnitaire et contracyclique, la notification des aides à l'assurance en boîte verte étant restrictive. Réorienter une part importante des soutiens à l'agriculture vers ces mécanismes d'assurance semble donc peu opportun, que ce soit pour les PED ou les pays développés. La gestion des risques ne peut se substituer à des politiques de réduction de la pauvreté, de soutien du revenu ou de croissance économique. Il y a là des réflexions communes à mener, alliant pays développés et en développement.

MAE

LA GESTION DES RISQUES APPLIQUÉE À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE GLOBALE DE GESTION DES RISQUES

Les pays en développement (PED) sont, comme les pays développés, soumis à des chocs externes aux causes multiples : évolution des cours mondiaux, aléas naturels, chocs climatiques et sanitaires... Mais compte tenu de la très forte dépendance des recettes d'exportation des PED à quelques matières premières, ces chocs peuvent être d'une ampleur considérable pour leurs équilibres économiques et budgétaires. Promouvoir des instruments capables de gérer ces chocs devient dès lors primordial pour ces pays.

Un préambule indispensable à une bonne gestion des risques est un examen précis de ces risques et des outils de gestion disponibles. La nature du risque et les populations les plus exposées doivent être identifiées ; partant de ce constat, les outils les plus adéquats pour gérer ce risque seront désignés. Cet examen constituera notre première partie.

L'Agence Française du Développement (AFD) est impliquée dans quatre projets de gestion de risque : risque prix dans la filière coton en Afrique de l'Ouest, risque cyclonique et sismique dans les Caraïbes, risque sécheresse en matière de sécurité alimentaire puis risque sanitaire. Ces quatre projets sont à des stades de mise en œuvre différents : l'AFD bénéficie aujourd'hui d'une avance en matière de réflexion sur la gestion du risque prix dans les filières cotonnières. Leurs descriptions feront l'objet de la seconde partie. Des conditions de réussite pourront dès lors être esquissées et des questions soulevées ; elles seront exposées en troisième partie.

Enfin, la dernière partie, plus conceptuelle, sera consacrée à souligner l'importance de la gestion du risque comme élément fondateur de politiques sectorielles. La gestion d'un seul risque n'est pas pertinente ; l'ensemble des risques auxquels sont soumises les filières doit être pris en compte. Deux questions concluront la présentation : quel rôle pour l'assurance dans les PED ? Quelle place pour les bailleurs de fonds dans cette gestion des risques ?

LES PRINCIPES DE LA GESTION DU RISQUE : UNE ARTICULATION ENTRE DIFFÉRENTS OUTILS DE GESTION ADAPTÉS À UNE SEGMENTATION DU RISQUE

La connaissance du risque

Afin de pouvoir gérer les risques, la **connaissance au préalable de ces risques** est nécessaire. L'impact potentiel, la fréquence, le niveau de gestion et de maîtrise actuels des risques sont autant de critères indispensables pour bâtir un modèle, identifier les outils de gestion adéquats et procéder à une hiérarchisation des risques entre eux. Une adéquation optimale entre l'ampleur du risque et les outils d'intervention doit être recherchée. Celle-ci doit nécessairement se réaliser en fonction du rapport entre le coût de mise en œuvre de ces outils et leur efficacité dans la gestion du risque. Il dépend des acteurs : du consentement à payer des acteurs privés pour se protéger du risque, de l'action des pouvoirs publics et de la communauté internationale.

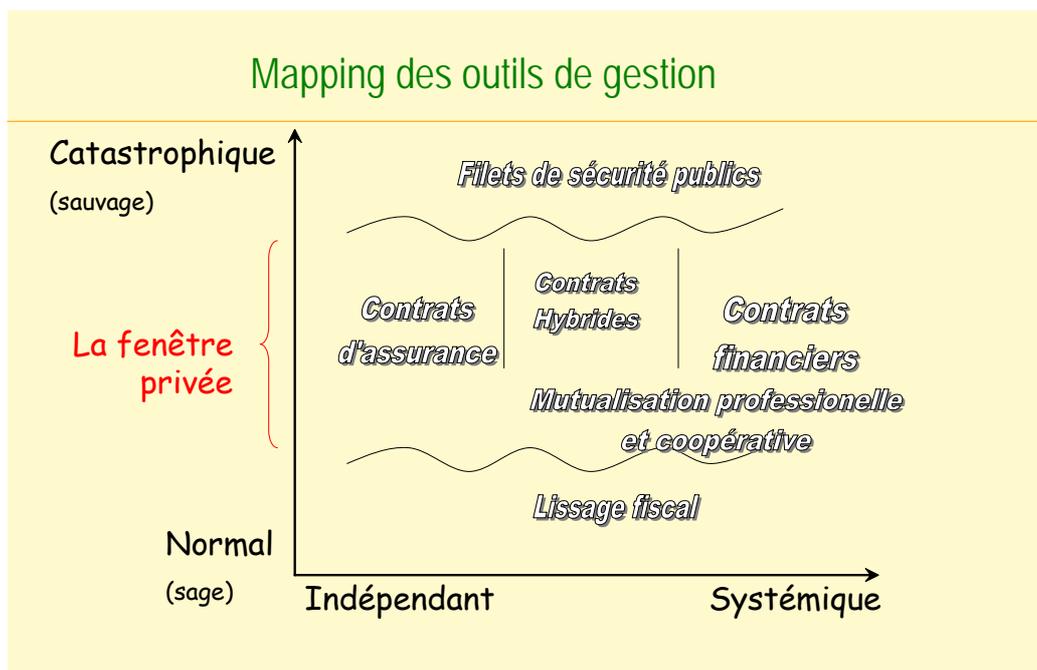
La connaissance des outils de gestion des risques

Certains outils existent déjà (comme par exemple, la facilité de protection contre les chocs exogènes mise en place par la Fonds Monétaire International), d'autres sont à façonner (mécanismes assurantiels, produits financiers innovants...). Plus précisément, différents outils de gestion des risques peuvent être mis en place par les acteurs :

- Le lissage fiscal : en cas de risque normal, la gestion du risque se réalise par les acteurs productifs eux-mêmes.
- La mutualisation professionnelle et coopérative : le risque est légèrement plus important : une mutualisation au sein d'une interprofession ou d'une coopérative permet de gérer le risque.
- Le transfert des risques résiduels, pour lesquels l'organisation interprofessionnelle ne saurait suffire, s'opère par le recours à l'assurance ou aux marchés financiers. C'est ainsi qu'interviennent les contrats d'assurance, financiers ou des contrats hybrides, utilisant à la fois des systèmes assurantiels et financiers.
- Les filets de sécurité publics : en cas de risque catastrophique, la seule intervention publique, nationale ou internationale, peut supporter les coûts.

Tout ceci amène à une multitude d'outils à articuler, comme l'esquisse le schéma ci-dessous :

Figure 1 – Palette des outils de gestion des risques



Cette utilisation des outils de gestion des risques doit être adaptée à chaque contexte.

Source : Jean Cordier, Congrès UNPT, Rouen, 3 février 2005

Comment se prémunir des pièges classiques des systèmes assurantiels ?

S'il n'existe pas de possibilité de différencier les contrats suivant l'exposition au risque, seuls les agents les plus exposés au risque opteront pour se prémunir des risques : les tarifs pour souscrire à la gestion des risques resteront élevés afin de maintenir un équilibre financier. Les agents les moins exposés au risque ne souscriront pas de contrat. Ceci constitue le phénomène d'**antisélection**, qui a tendance à s'amplifier et à rendre le risque non gérable. Afin d'éviter cet écueil, une collecte d'information doit être réalisée afin d'identifier les individus exposés aux risques et les hiérarchiser en fonction de leur niveau d'exposition.

Outre l'antisélection, la prise en charge des risques peut être limitée par l'**aléa moral** ; l'individu peut, après souscription du contrat, modifier son comportement et augmenter son exposition au risque sans possibilité de contrôle. Il ne s'agirait pas de promouvoir des attitudes risquées sous prétexte de l'existence d'une prise en charge des risques. Le traitement de la question de l'aléa moral implique de choisir des déclencheurs non contestables par les individus exposés au risque. Cette gestion articulée nécessite donc de définir des déclencheurs ; ils permettent de décourager l'aléa moral.

LA GESTION DES RISQUES DANS LES PED ; EXEMPLES CHOISIS

Le risque prix pour les filières cotonnières d'Afrique de l'Ouest

Les filières cotonnières africaines de la zone monétaire franc ont connu au cours des trente dernières années un développement spectaculaire, qui les place désormais au second rang mondial en termes d'exportation. Ce développement a eu un impact macroéconomique particulièrement important dans les pays sahéliens dépourvus d'autres cultures de rente (Burkina Faso, Mali, Bénin...). Malgré ces succès, les filières cotonnières sont aujourd'hui fragilisées voire menacées par une crise conjoncturelle qui se prolonge, et se trouve amplifiée par l'évolution récente de la parité euro/dollar ; le plafonnement des rendements moyens depuis une quinzaine d'années (alors qu'ils progressent partout ailleurs dans le monde), et une perte de compétitivité par rapport à certains de leurs concurrents ; une perte de la prime de qualité traditionnelle du coton africain ; l'évolution nécessaire, suite à une période de rapide croissance, du cadre institutionnel et organisationnel des filières qui reste à parachever.

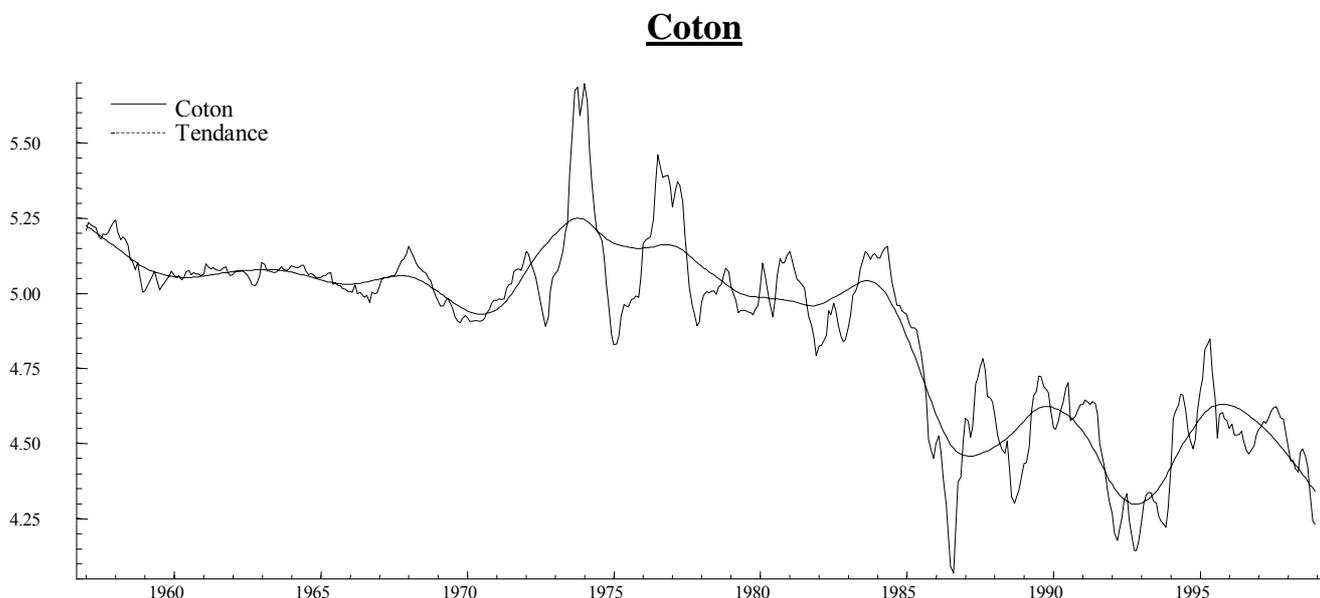
En dépit de ces difficultés, les filières cotonnières restent stratégiques pour les pays soudano-sahéliens, dans la mesure où les performances apparaissent largement améliorables, et où il n'existe pas, à l'heure actuelle, de culture alternative pour ces zones, capable de procurer les mêmes impacts socio-économiques à grande échelle. Ce constat conduit la Coopération française et notamment l'AFD à appuyer la consolidation de ces filières, la poursuite de la structuration des filières, l'amélioration de la compétitivité, et, ce qui sera développé dans ce contexte, à appuyer la réduction de la vulnérabilité des filières aux fluctuations des cours internationaux.

Dans cet article, nous nous limiterons au problème de volatilité des prix (résultant des risques de marché et des risques de production). La **baisse tendancielle des prix** n'est pas traitée ici. Résultant de l'utilisation de substituts et de progrès technologique, elle s'inscrit sur du long terme. Elle caractérise la transmission des baisses de coût de production d'un secteur à son aval ou l'apparition de substituts meilleur marché. S'ajoute à ces phénomènes, la répartition de la valeur ajoutée au sein des filières et la question des rapports de force au sein des filières.

L'adaptation des PED à cette baisse tendancielle fait appel à d'autres mécanismes que ceux relatifs à la gestion de la volatilité des prix.

La **volatilité des prix** (cf. graphique 1) provient de cycles naturels (délais de réponses aux signaux de prix) et de chocs inattendus (aléas climatiques) ou de changements d'attitude de la demande (court et moyen terme). Les impacts de la volatilité sont de deux ordres. Sur le plan macro-économique, les pays sont vulnérables à cette volatilité car elle induit une variabilité de leurs recettes d'exportation qui peut être à l'origine de crises de la balance des paiements¹. Elle entraîne aussi une variabilité importante de leurs recettes fiscales. Sur le plan microéconomique : les producteurs pauvres sont souvent les plus touchés et soldent leurs appareils de production, limitant considérablement les capacités de production futures. La variabilité de leur revenu limite leur capacité d'investissement et freine l'innovation. Elle entraîne des effets sociaux irréversibles. Au final, elle peut provoquer une instabilité politique et des conflits.

Graphique 1 – Évolution du prix mondial du coton



Note : les séries de prix sont représentées en logarithme, déflatées.

Source : GEMDEV, 1er séminaire du GREMA, 7 juin 2005

L'amplitude de la volatilité des prix permet d'ébaucher une première gradation des risques ;

- Le risque sage ou normal. La volatilité est faible ; ses conséquences sont moindres et le risque plus facilement gérable ;
- Le risque sauvage ou catastrophique. La volatilité est forte ; ses conséquences peuvent être importantes ; la gestion du risque appelle une levée de fonds suffisante pour faire face aux dégâts occasionnés.

Ce risque peut se présenter à un individu (on parle alors de risque individuel ou isolé) ou à plusieurs individus en même temps (on parle de risque systémique).

Des solutions à ces facteurs de risque ont été recherchées dans le passé, comme la mise en place des caisses de stabilisation en charge de lisser les prix perçus par les producteurs. Dans le même esprit, des accords ont été signés pour le blé, le sucre, le café et le cacao mais seul l'accord sur

¹ Nous reviendrons à cette dimension à la fin de l'exposé.

l'étain, basé sur un stock régulateur, a permis une stabilisation des cours jusqu'à sa disparition au milieu des années 1980. Plus précisément, la mise en place de caisse de stabilisation joue deux rôles : un rôle de stabilisation macroéconomique des termes de l'échange et un rôle de protection des producteurs agricoles contre des variations de prix intervenant entre leurs décisions de production et leurs récoltes effectives. Cette protection n'est évidemment envisageable que pour les fluctuations de relativement court terme (de 12 à 18 mois au maximum), et un effondrement durable des prix devra tôt ou tard être répercuté.

Le jugement sur ces caisses de stabilisation est largement négatif :

- Elles ont fonctionné comme des monopsones publics, acheteur unique de la récolte à un prix administré, ce qui a supprimé la concurrence entre producteurs et ralenti la modernisation du secteur agricole ;
- Elles ont souvent sous-estimé la durabilité des baisses de prix mondiaux, en essayant de garantir trop longtemps un prix à la production qui n'était plus soutenable, grâce à de l'endettement reporté *in fine* sur l'État ;
- Inversement, elles ne répercutaient pas assez vite les hausses de prix mondiaux, l'État ayant alors souvent considéré les excès de recettes comme des ressources extrabudgétaires qui lui permettaient de financer des dépenses publiques jugées urgentes (ou des éléphants blancs) ;
- Les coûts de gestion (et les détournements) dépassaient souvent l'avantage de la réduction du risque.

Ces caisses ont été systématiquement démantelées durant la dernière décennie, en parallèle des politiques de dérégulation et d'ajustement structurel, ce qui a renforcé l'intérêt d'une recherche de nouveaux outils de gestion de ces risques et de leurs articulation (assurance, marchés financiers, filet de sécurité nationale ou internationale...).

L'AFD est alors parti d'un triple constat : les fonds de stabilisation traditionnels ont fait la preuve de leurs insuffisances ; les fonds de soutien au niveau des filières ou des Sociétés Cotonnières, mis en place après le démantèlement des caisses de stabilisation, ne résistent pas à eux seuls à des crises répétées ; et les instruments de marché ne fonctionnent que dans de strictes limites de temps et d'amplitude (essentiellement gestion intra-annuelle des fluctuations). Il apparaissait donc nécessaire de concevoir de nouveaux mécanismes combinant différents outils, pour amortir l'effet déstabilisateur des fluctuations brutales de cours sur les filières, sans toutefois s'opposer aux tendances lourdes du marché. L'AFD a ainsi proposé un tel mécanisme, fondé sur une segmentation du risque selon les niveaux de cours et leur probabilité d'occurrence.

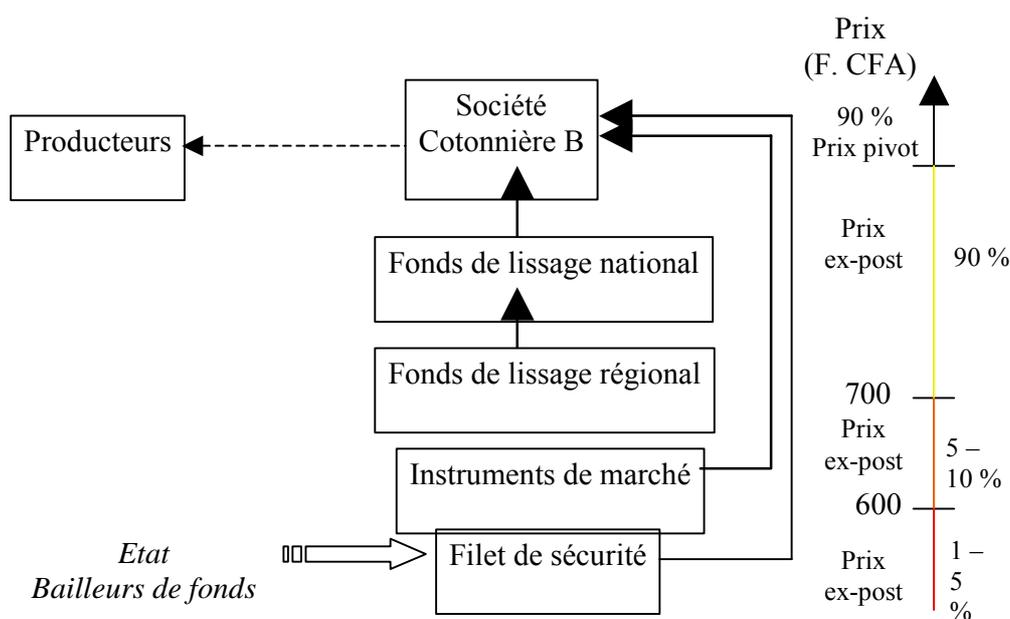
Le principe est théoriquement simple : plusieurs instruments sont articulés et adaptés à chaque segment de risque. Le montage proposé associe :

- Un **lissage inter-annuel des prix** ; dans 90% des cas, les variations de prix seront telles que les sociétés cotonnières pourront gérer elles-même leurs risques grâce à une politique commerciale raisonnée utilisant des outils de marché ainsi que des fonds de lissage nationaux et régionaux.
- Une **diversification intra-annuelle des ventes** grâce à l'utilisation d'instruments de marché (vente en position éloignée et vente à terme) par les sociétés cotonnières. Pour ces 5 à 10% des occurrences, la gestion du risque par le fonds de lissage, même renforcée par une facilité régionale, devient difficile, sauf à prévoir des volumes financiers considérables, immobilisés le reste du temps ; le risque à l'intérieur de cette tranche peut être avantageusement cédé au marché (par exemple par l'intermédiaire d'une banque de la place ou d'un négociant, disposant de l'expertise nécessaire dans les instruments de marché). Pour sécuriser dans le temps cette deuxième tranche, les sociétés cotonnières devront utiliser systématiquement (soit pour chaque campagne) lesdits instruments de marché.

- Un **filet de sécurité**, alimenté par l'État et les bailleurs de fonds permettant de faire face aux risques catastrophiques dont la probabilité d'occurrence est de l'ordre de 1 à 5 %. Dans ce cas, le recours aux instruments de marché n'est plus possible, car trop onéreux ; le relais doit alors être pris par une sorte de filet de sécurité, constitué par une aide publique à la filière (aide de l'État avec éventuellement l'intervention de partenaires et institutions internationaux) dont les conditions de rétrocession restent à définir.

Le modèle a été conçu sur l'analyse de l'évolution des cours mondiaux du coton sur les trente dernières années, conduisant à une segmentation du niveau de prix, en trois tranches de risque, selon leur degré de probabilité d'occurrence. Ces prix pivots, délimitant chaque tranche, doivent être réévalués en cas de crise prolongée ou de chocs répétés, pour éviter que le risque d'accumulation ne rende caduque le mécanisme de gestion des prix ou que ce mécanisme serve à supporter la baisse tendancielle des cours. Les modalités automatiques de fonctionnement des fonds de lissage devront également être établis : en cas de campagne déficitaire, les fonds seront puisés, en cas de campagne bénéficiaire ils seront abondés selon une répartition du bénéfice entre fonds de lissage (fonds de soutien national et facilité régionale) et « producteurs » au sens large. Cette segmentation du risque est un élément fondamental et répond à la typologie des risques décrite précédemment.

Figure 2 – Gestion du risque prix dans la filière coton



Le système de gestion des risques ainsi exposé présente l'intérêt de fonctionner avec des références non manipulables ; les prix pivots sont calculés au préalable. Les modalités de fonctionnement des fonds de lissage sont automatiques. Il présente également l'intérêt de responsabiliser chaque acteur et de faire supporter par chaque acteur une portion du risque. Ce mécanisme améliore l'existant, facilitant ainsi l'appropriation par chaque acteur : la détermination du prix au producteur, auparavant donnée par les sociétés cotonnières, est corrélée à la tendance du cours mondial, et le fonds de soutien des filières ou sociétés cotonnières est remplacé par un fonds de lissage. Au final, ce mécanisme est donc incitatif à l'amélioration des performances des filières, mais plus globalement à l'amélioration de la bonne gouvernance : il encourage en effet la formalisation d'une interprofession, et donc la structuration d'une politique sectorielle. L'appel au fonds régional est conditionné à l'adoption

de la gestion articulée des instruments retenus et de règles de bonne gouvernance au sein de la filière. Ce système de gestion encourage également le bon fonctionnement des sociétés cotonnières, favorisant ainsi un rééquilibrage des rapports de force entre amont et aval de la filière.

Très vite, l'AFD s'est aperçue que la seule gestion du risque prix d'une culture garante des recettes d'exportation n'était pas suffisante. Afin de compléter la cartographie des risques, d'autres projets ont été initiés au sein de l'AFD : les risques naturels et sanitaires sont peu à peu approchés.

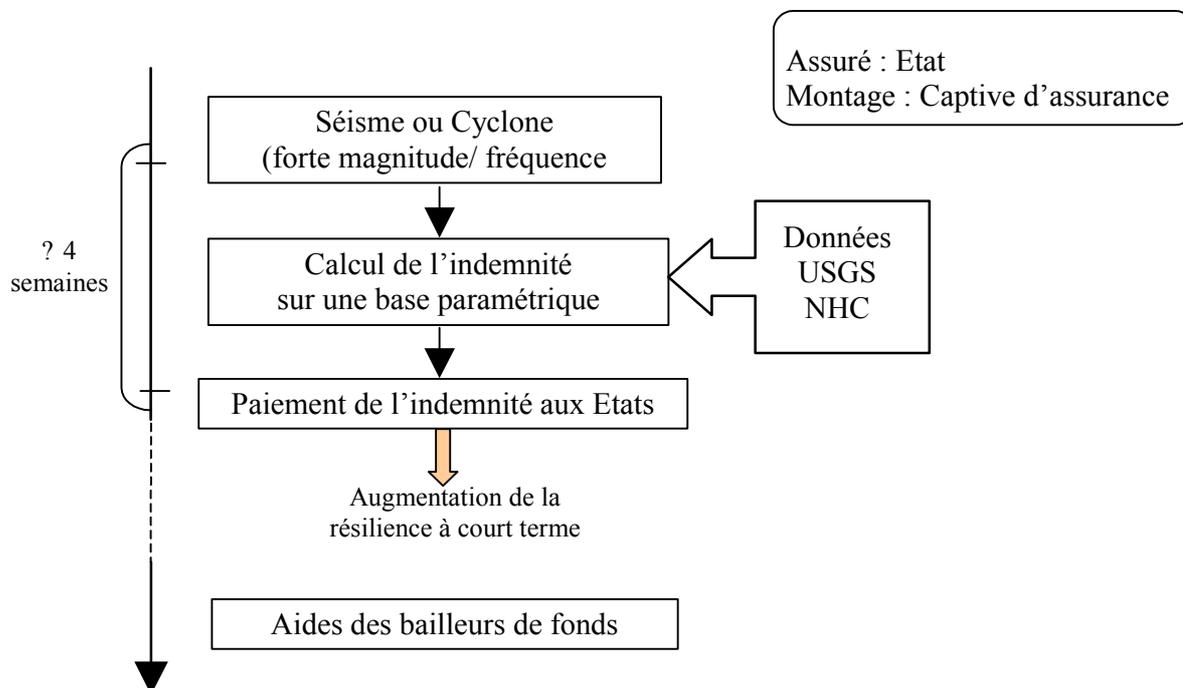
La gestion des risques naturels : l'exemple du risque sismique et cyclonique dans les Caraïbes

La forte exposition aux risques cyclonique et sismique des États de la Caraïbe dans un contexte de recrudescence de cyclones de fortes amplitudes ont amené la Communauté du Bassin des Caraïbes (CARICOM) à solliciter la Banque Mondiale pour créer un fonds d'assurances contre les risques catastrophiques (Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility [CCRIF]). Ce dispositif d'assurance doit permettre à l'État victime d'un cyclone ou d'un séisme de combler temporairement la chute de ses ressources budgétaires à court terme et ainsi lui permettre d'assurer ses obligations (paiement des salaires, de la dette...). Les dommages couverts incluent les pertes de revenu subies par le gouvernement (réduction du montant des impôts perçus, réduction des taxes liées au tourisme...).

Le dispositif d'assurance prend la forme d'une captive d'assurances (ou pool d'assurances), permettant aux États membres de la CARICOM d'augmenter leur résilience en cas d'occurrence d'un sinistre naturel majeur (cyclone ou séisme). Cette captive, grâce à la mutualisation des risques qu'elle induit et à sa capacité de rétention, permet une couverture en réassurance moins onéreuse.

Les bailleurs de fonds sont sollicités pour constituer la réserve du fonds d'assurance ; c'est ainsi que l'AFD participe à ce dispositif assurantiel. Les primes d'assurances restent payées par les seuls États des Caraïbes.

Figure 3 – Gestion des risques sismiques et cycloniques - Caraïbes



Le modèle choisi est paramétrique, déclenché par des index définis et calculables, et établi par chaque État ; il décourage donc les effets d'aléa moral. Pour les cyclones, l'index est construit à partir de la vitesse du vent, pour les séismes, à partir de l'accélération au sol. Ces données permettent de calculer les pertes de recettes budgétaires et amorcent le paiement des indemnités, avant même l'intervention des autres instruments alimentés par les bailleurs de fonds² : quatre semaines sont suffisantes pour parvenir au remboursement. Le système permet donc de débloquer l'aide plus rapidement que les autres outils de gestion des risques. De plus, cette aide n'est pas conditionnelle (hormis, bien sûr, à la participation au fonds), et le pays n'a pas à la rembourser (il ne s'agit pas d'un prêt mais d'une indemnité).

La gestion des risques naturels : l'exemple du risque de sécheresse au Mali

En prolongement du projet précédant portant sur la gestion des risques naturels (sismiques et cycloniques), une réflexion est actuellement menée au sein de l'AFD pour la mise en place d'une couverture assurantielle en cas de sécheresse. Il s'agirait ici de protéger les populations contre les risques d'insécurité alimentaire et de famine. Ceci passe par la protection des populations vulnérables contre le dépouillement auto-infligé sous l'effet de la détresse et la cession à perte d'actifs productifs lors d'une sécheresse. L'objectif est la mise en place d'un mécanisme d'assurance permettant de mobiliser une première aide d'urgence en cas de sécheresse catastrophique. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a lancé un projet pilote en Éthiopie. L'AFD initie une réflexion sur la gestion de ce risque au Mali.

² D'autres instruments existent actuellement pour faire face aux chocs exogènes : *The Stand-By Arrangement (SBA)*, *Poverty Reduction Growth Facility (PRGF)*, *Emergency Natural Disaster Assistance (ENDA)*, *Exogenous Shocks Facility (ESF)*.

Actuellement, la gestion des crises alimentaires s'opère à l'aide de stocks physiques et de stocks financiers, de ventes subventionnées et de distributions ciblées de denrées par les gouvernements. Néanmoins, les stocks physiques tendent à diminuer et les stocks financiers constitués sont exposés à des risques de détournement de l'utilisation des fonds. De plus, les ventes subventionnées et les distributions ciblées de denrées ne permettent pas de répondre dans le temps à l'insécurité alimentaire, par ailleurs chronique, de la population. En outre, ces opérations ne ciblent pas toujours les franges de la population les plus vulnérables. Pour finir, l'impact financier des variations de production liées à la sécheresse que connaissent les ménages est sans rapport avec le coût de la réponse humanitaire.

Dans ce cas, l'assurance permettrait un décaissement rapide de l'aide³. Un index climatique objectif (et donc incontestable) devrait être mis en place. Dans le cadre du projet pilote élaboré pour l'Éthiopie, la variable suivie pour indexer les rendements des cultures à cycle long et à cycle court est l'indice de satisfaction des besoins hydriques⁴ (ISBH) de l'USGS/FEWS-NET, version modifiée de l'ISBH de la FAO, qui établit un rapport entre la production et la variabilité des précipitations. En vue d'une indemnisation, le recueil de données sur la démographie, les sources de revenu, les actifs possédés et les modes d'exploitation permet de modéliser l'impact financier des variations de production de l'assortiment de cultures vivrières de base sur les ménages les plus vulnérables, préalablement identifiés et dénombrés. Enfin, l'inflation des prix du marché lié à une diminution de la production sous l'effet de la sécheresse doit être considérée. Les pertes de revenu sont alors ajustées à la hausse pour compenser la baisse de pouvoir d'achat des ménages résultant de la hausse des prix du marché sous l'effet de la sécheresse extrême.

La gestion du risque sanitaire : l'exemple de la grippe aviaire

L'épizootie de grippe aviaire s'insère dans un contexte de crises sanitaires récurrentes (« vache folle », fièvre aphteuse, et récemment « maladie de la langue bleue »). Des transmissions directes de virus d'oiseaux domestiques à quelques personnes ayant été démontrées, le cas de la grippe aviaire a été particulièrement préoccupant. Les facteurs d'extension des agents responsables de ces maladies varient selon l'échelle d'approche. A l'échelle mondiale, le commerce international apparaît comme l'un des éléments majeurs de diffusion. C'est pourquoi, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), avait été mis en place un accord sanitaire et phytosanitaire (accord SPS) régissant les échanges, entre pays, des animaux, des plantes, et de leurs produits au regard des risques sanitaires. Dans ce cadre, l'Organisation mondiale de la santé Animale (OIE) est devenu l'organe normatif de ces échanges. L'analyse de

³ Sur ce point, de nombreuses réserves ont été énoncées : « on constate que la réactivité des donateurs est bonne en cas de chocs importants [...] et plus lente en cas de choc faible ou d'année normale [...]. De plus, ce n'est pas tant le déclenchement de la réponse des donateurs que les difficultés d'acheminement de l'aide alimentaire qui retardent la réponse. » (Thirion, 2005).

⁴ « L'ISBH est un indicateur de développement des cultures basé sur la disponibilité d'eau pendant la période de croissance, calculé en utilisant un modèle d'équilibre hydrique entre les plantes et le sol. Les études de la FAO ont montré que l'ISBH peut être relié à la production végétale en appliquant une fonction linéaire spécifique de l'espèce en question. L'ISBH est le rapport entre l'évapotranspiration effective saisonnière d'un végétal et les besoins effectifs en eau de la plante; par conséquent cet indice permet de suivre les déficits hydriques tout au long de la période de croissance, en tenant compte des étapes phénologiques de l'évolution et des périodes dans lesquelles la disponibilité d'eau est la plus critique pour le développement. Le modèle ISBH a été initialement élaboré pour être utilisé avec les données des stations météorologiques afin de suivre l'offre et la demande d'eau pour des cultures pluviales pendant leur période de croissance. Le modèle est actuellement employé par FEWS-NET en tant que produit de télédétection opérationnel pour suivre les régions agricoles dans le monde entier et détecter les signes de sécheresse en temps quasi-réel, depuis l'espace et de manière continue en utilisant une combinaison d'évaluations des précipitations dérivées des données satellitaires et de mesures des pluies au sol faites dans le cadre du GTS pour calculer des valeurs de l'ISBH. » (Programme alimentaire mondial, 2005).

risque est l'outil utilisé pour évaluer le niveau de risque associé à chaque échange. Cette analyse se fonde notamment sur le niveau de prévalence de la maladie. La qualité des services vétérinaires locaux et les moyens dont ils disposent pour estimer ce niveau de prévalence font donc l'objet d'une attention particulière. C'est ainsi que l'OIE a initié une réflexion sur la gestion des risques sanitaires, identifiant trois objectifs :

- **Renforcer les services vétérinaires** dans les PED. Cet objectif comprend une série de mesures à mettre en œuvre à court, moyen et long termes (de la mise en place de mesures d'urgence à la restructuration des services vétérinaires selon des règles de bonne gouvernance).
- Mettre en place des **mécanismes de compensation financière** pour les éleveurs dont les volailles ont été abattues dans le cadre de campagnes obligatoires dans les foyers contaminés. Cette compensation intervient à deux niveaux : les pertes directes seront prises en charge par le GERFAE (*Global Emergency Response Fund for Animal Epizootics and Zoonoses*) tandis que les pertes indirectes (pour les coopératives et entreprises uniquement) devront être couvertes par l'assurance dans le cadre du programme d'assurance des épizooties (*Animal Epizootics Insurance Program*).
- Prendre en charge les **coûts directs d'intervention** (confinement, vaccination, désinfection...). Cette prise en charge devrait incomber au GERFAE, fonds financé par les bailleurs de fonds.

Renforcer les services vétérinaires dans les PED et mettre en œuvre de mesures de compensation financière incitant les éleveurs à déclarer la maladie sont deux moyens d'actions permettant de répondre indirectement d'une part, aux questions de santé publique (à l'échelle mondiale) et d'autre part, aux enjeux économiques et commerciaux (à l'échelle sous-régionale) soulevés par une épizootie de grippe aviaire.

ENSEIGNEMENTS DES QUATRE ÉTUDES DE CAS ET QUESTIONS SOULEVÉES

Conditions de réussite du modèle de gestion du risque prix coton

Dans le cadre de la mise en place d'un système de gestion des risques prix dans la filière coton, la mise en place d'un instrument de gestion des catastrophes nécessite une meilleure appréciation du niveau de cours en dessous duquel il y a catastrophe socio-économique. Il rend également impératif la bonne coordination entre acteurs de la filière, État et bailleurs de fonds pour chaque pays. Il ne dispense également pas d'une réflexion macroéconomique portant sur le coût pour un État d'un soutien exceptionnel à la filière ; ce coût doit être comparé au coût pour les finances publiques et pour la croissance d'un effondrement des filières.

Pour répondre à ces impératifs, des ateliers de formation et d'information peuvent être mis en place. Une concertation entre les bailleurs de fonds (Commission européenne, Fonds monétaire international, Banque mondiale et bailleurs représentés au "Cotton Club") sur les mécanismes possibles d'appui aux États doit être menée, ainsi qu'une réflexion sur l'amélioration des mécanismes existants.

L'utilisation des marchés à terme se heurte également à un certain nombre de problèmes techniques : à l'heure actuelle, la liquidité du marché reste suffisante. L'accès direct des sociétés cotonnières au marché des options est confronté à des contraintes réglementaires de la zone franc et une réticence des courtiers habilités à intervenir sur le marché à terme à ouvrir des

comptes pour ces sociétés. Les divergences entre le marché physique et le marché à terme rendent le risque de base élevé (+/- 15%).

Afin d'en démontrer la faisabilité, l'AFD prévoit de mettre au point et d'expérimenter rapidement ce schéma dans un ou deux pays (Burkina Faso et Sénégal) en contribuant à la dotation de fonds de lissage nationaux. Par ailleurs, l'AFD envisage de contribuer à la dotation de départ d'une facilité de lissage régionale.

La pleine réussite de la stratégie de consolidation des filières cotonnières africaines dépend également de facteurs externes : la mobilisation des autres partenaires techniques et financiers ; l'évolution du coût des facteurs locaux de production par rapport à la parité euro/dollar ; enfin, l'évolution à long terme des cours du coton, qui, s'ils restent durablement en deçà de 55-60 cents/livre, obligeront les filières à un recentrage sur les zones à plus fort avantage comparatif et sur les producteurs les plus compétitifs. En cas de tendance baissière durablement constatée, l'élargissement du système peut faire difficulté et engendrer des réticences fortes de la part des pays bénéficiant déjà de la couverture. Pour réduire ces réticences, l'accès au fonds régional peut comprendre un système de détermination des droits de tirage en fonction de la durée d'entrée dans le programme et être conditionné aux réformes entreprises dans la filière cotonnière. En effet, si l'élargissement du montage à plusieurs pays est souhaité, cet élargissement soulève plusieurs questions parmi lesquelles : comment adapter le modèle à la capacité limitée de couverture offerte par les marchés financiers pour la production de coton d'Afrique de l'Ouest et du Centre ? Comment moduler les droits de tirage sur la facilité régionale pour faire face au risque d'accumulation ? Jean Cordier (2006) a déjà donné quelques éléments de réponse. L'étude de la corrélation des risques prix encourus par les différentes filières nationales permettrait d'établir une typologie des chocs résultants et d'identifier les facteurs influant sur la gravité de ces derniers. Par exemple, si le rôle des règles de gouvernance de la filière est important, on pourrait alors envisager de définir les droits de tirage en fonction de l'avancée des réformes entreprises dans les différentes filières nationales. Si plusieurs facteurs paraissent influencer sur la gravité des chocs, on peut envisager une définition des droits de tirage par pondération.

La gestion du risque cyclonique et sismique : des questions en suspens

Pour les pays participant au système de gestion des risques cycloniques et sismiques, le montant des primes reste relativement plus élevé que l'ensemble des frais afférents aux prêts consentis par les autres instruments précités. Pourtant, la création de la captive devrait permettre de réduire significativement le coût de la réassurance (le montant des primes diminue avec le niveau des réserves du fonds). Il est prévu également d'élargir l'accès au fonds aux compagnies d'assurances locales, ce qui contribuerait à diminuer le coût. Ces compagnies, qui ne peuvent seuls gérer ce risque, pourraient ainsi trouver réassurance auprès du fonds à des taux de primes avantageux⁵.

De même, la tarification des contrats d'assurance émis par la captive n'est pas incitative à la prise de mesures de réduction de la vulnérabilité. La réduction de la vulnérabilité est cependant indirectement prise en compte puisque cette dernière devrait conduire à diminuer les montants de sinistres potentiels et donc conduire à une réduction de la prime à payer.

⁵ Il est intéressant d'étudier les modalités d'élargissement de l'accès au fonds et les rapprochements éventuels que pourraient prendre ce montage avec le système français (réassurance auprès de la CCR avec garantie de l'État français).

La soutenabilité financière du projet est également à prouver. Dans quelle mesure les primes versées permettent-elles de reconstituer les réserves du fonds (notamment après un sinistre majeur) ? Le fonds a-t-il la capacité financière de réassurer des assureurs offrant des garanties pour les sinistres naturels fréquents ? Le modèle de simulation est actualisé régulièrement mais comment s'assurer que les pays soient à même de continuer à payer des primes en augmentation en cas de fréquence anormalement élevée d'événements majeurs ?

Pour répondre en partie à ce problème, il est envisagé d'étendre le système à la couverture d'autres risques naturels, et d'améliorer la prise en compte des effets induits et à d'autres secteurs, comme fournir de la réassurance aux assureurs locaux, ou assurer le secteur touristique...

Il est aussi prévu de rendre publics les modèles de simulation utilisés. Cette expérience permettra donc de dresser des bilans sur le rôle de l'assurance dans la gestion des risques naturels et sur les possibilités de duplication. En effet, ce projet de dimension régionale répond à un besoin certain de la zone Caraïbe et pourra éventuellement être répliqué dans d'autres zones comme l'Océan Indien. Ce point pose néanmoins la question des données disponibles pour établir les modèles de risques dans les PED (manque de données, problèmes d'accès aux données, interruption des mesures suite à des guerres...). En outre, la réplique de ce montage dans une autre zone implique l'harmonisation préalable des réglementations de l'assurance des pays appartenant à cette zone et la désignation d'un organisme chargé de contrôler les captives ainsi créées.

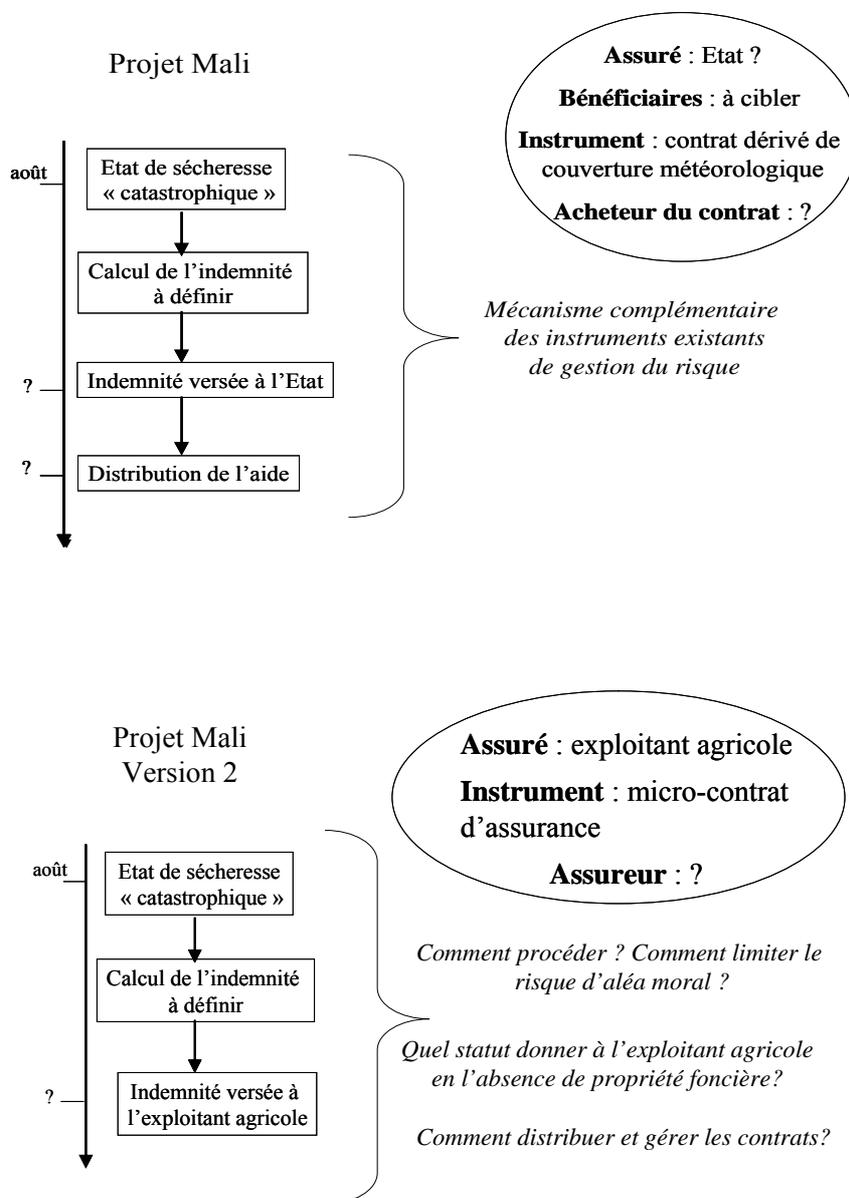
Les difficiles questions soulevées par la mise en place d'un système assurantiel alimentaire

De nombreuses questions d'ordre technique doivent trouver réponse avant la mise en place opérationnelle du projet de gestion du risque sécheresse au Mali. En premier lieu, l'assuré doit être identifié. Dans le projet pilote lancé en Éthiopie, le PAM est actuellement l'assuré. Il s'assure auprès d'Axa, grâce à des contrats dérivés de couverture météorologique. Toutefois, à terme, le gouvernement éthiopien pourrait s'adresser directement au marché de l'assurance et des produits dérivés dès qu'il aura acquis les compétences spécialisées nécessaires.

Dans le cas du Mali, on peut envisager que le gouvernement soit directement l'assuré. Ainsi, le mécanisme assurantiel serait nécessairement complémentaire des autres outils de gestion du risque. Il est aussi possible d'étudier la faisabilité d'un programme de micro-assurance et d'assurer l'exploitant agricole. Cette identification est difficile à réaliser dans les PED ; de nombreux pays n'ont pas de titres de propriété par exemple. Dans ce cas, il est très difficile de donner un statut à l'exploitant agricole. Néanmoins, cette voie permettrait d'accélérer le processus de remboursement des indemnités.

Deux choix s'offrent donc pour le montage d'un modèle de gestion des risques sécheresse au Mali (cf. figure 4) :

Figure 4 – Deux modèles de gestion de risque sécheresse



En second lieu, les effets d'aléa moral doivent être maîtrisés. Comment limiter l'aléa moral dans la mesure où les mesures prises par le gouvernement, les populations, les réseaux d'aide alimentaire peuvent influencer sur la gravité de la catastrophe alimentaire ? Associer les compagnies d'assurances à la création de l'index permettrait de limiter les vérifications liées au risque d'aléa moral et donc de garantir la rapidité de l'aide.

Ce projet pose la question de **la place et du rôle à accorder à l'assurance dans le domaine de la gestion du risque alimentaire**, et plus globalement, dans le cadre d'une politique de réduction de la pauvreté.

Questions en suspens dans la gestion du risque sanitaire

Le dispositif de gestion des risques sanitaires exposé ci-dessus soulève plusieurs questions :

- **qui indemniser** ? Peut-on exclure les personnes élevant des volailles pour leur propre consommation ? Sans doute, la détermination d'un seuil en fonction d'un ensemble de caractéristiques économiques et socio-spatiales serait plus pertinent : milieu urbain, périurbain, rural ; densité/nombre de volailles ; nombre de volailles destinées à l'autosubsistance ; promiscuité hommes/volailles ; poulets en liberté/en enclos... Pour chaque « territoire du risque » ainsi identifié correspondrait un type de réponse.
- quelles sont les mesures prises pour **inciter les particuliers** à déclarer aux services vétérinaires les volailles qu'ils possèdent, à les confiner le cas échéant (et où) ? Comment seront-ils indemnisés en cas de décision d'abattage ?
- quelles sont les mesures concernant les **marchés de volailles vivantes** ? En cas d'interdiction, comment indemniser les marchands, assurer l'offre auprès des particuliers ? Comment éviter le développement de marchés clandestins ?
- de façon générale, quelles seront **les conséquences** pour l'ensemble des acteurs de la **filière avicole** à court, moyen et long termes ? Par exemple, comment mesurer l'impact sur la filière avicole de la modification des comportements alimentaires suite à l'apparition d'un foyer de grippe aviaire ? Quelles seront les conséquences économiques pour les marchés avicoles locaux, régionaux et mondiaux ?

Plus généralement, ce projet ne concerne que le risque sanitaire. Or, les éleveurs et coopératives avicoles sont exposés à divers **types de risque plus ou moins indépendants (marché, climatique, sanitaire...)**.

LA GESTION DU RISQUE, ÉLÉMENT FONDATEUR DES POLITIQUES PUBLIQUES SECTORIELLES

La gestion des risques comme structuration de filières productives

Les projets exposés ci-dessus démontrent la nécessité de gérer les risques selon une politique globale, prenant en charge à la fois les risques sanitaire, de marché, de sécheresse, ou liés aux catastrophes naturelles. Ces risques sont plus ou moins indépendants. Leurs prises en charge pourraient se réaliser grâce à l'articulation de différents outils (fonds de lissage, marché, aides d'urgence et assurances). Cette articulation doit se réaliser en fonction des modalités de gestion et de distribution au contexte local, des outils déjà mis en place et en fonction du contexte juridique et assurantiel local. Il s'agit également d'adapter la couverture afin d'établir une tarification économique acceptable. Pour ce faire, l'utilisation de modèles, exigeant une bonne connaissance des risques et des assurés, semble nécessaire. Ces modèles permettront une bonne adéquation entre outil et risque, et la définition d'une tarification pertinente. Le renforcement de la qualité des données doit alors être impératif.

Ces différents aspects entrent dans une logique d'optimisation de la mise en place d'outils de gestion du risque. Ils sont autant d'éléments fondateurs d'une politique publique sectorielle qui fait cruellement défaut dans la plupart des PED. L'exposé de quatre projets opérationnels le démontre : la gestion du risque implique outre une bonne connaissance de la filière, l'adoption par les acteurs productifs de paquets technologiques et de référentiels techniques, garantissant la

gestion des premières occurrences des risques. Elle nécessite un environnement juridique permettant le fonctionnement des produits financiers envisagés. Enfin, elle encourage à la bonne gouvernance des secteurs et des filières par la formalisation d'une organisation professionnelle et de cadres de concertation entre acteurs (interprofession notamment).

L'assurance, un instrument supplémentaire de gestion des risques dans les PED ?

Les difficultés de mise en place d'un système assurantiel dans les PED

Les différents modèles utilisant l'assurance comme un élément dans la gestion du risque supposent de s'attarder sur les raisons des réticences au recours à l'assurance. En effet, les acteurs productifs des PED sont méfiants à l'égard de l'assurance. Ils ne voient pas d'intérêt immédiat à payer une prime sans contrepartie immédiate jusqu'au moment où intervient un désastre. Ils sont habitués à adopter un comportement fataliste devant les risques contre lesquels ils ne peuvent rien et qui font partie des aléas du métier. Les assureurs des PED font alors face à de fortes contraintes, amplifiées par la fragilité de l'économie des PED. 70% des assurés ne payent pas leurs primes⁶. Le système bancaire est en quasi faillite et les ponctions de l'État dans la trésorerie des entreprises sont fortes. Concentrée dans les zones urbaines, l'assurance profite essentiellement aux entreprises et salariés et est essentiellement sous forme obligatoire. L'assurance n'est donc pas un outil vers lequel les PED ont recours spontanément.

Ensuite, comme toute mise en œuvre d'un mécanisme assurantiel, elle requiert plusieurs conditions. D'abord, il s'agit d'étudier l'insertion du mécanisme assurantiel dans le modèle de gestion institutionnelle de crise existant. Cette étude passe par la définition des complémentarités entre le mécanisme assurantiel proposé et les instruments existants (nationaux et autres) de gestion du risque. Puis, il s'agit de définir les termes du contrat d'assurance : définir d'une part l'assuré (soit l'État soit les populations) et veiller à une bonne allocation de l'aide, en distinguant les populations les plus vulnérables (au préalable identifiées) devant bénéficier de l'aide en priorité.

La nécessité de données pour paramétrer le système assurantiel

Afin de connaître les paramètres du système assurantiel et d'optimiser le rapport coût de mise en œuvre et efficacité de gestion du risque, il convient de maîtriser les données. Le cas de l'assurance sécheresse est flagrant : face à la complexité de cet aléa climatique (étalement sur la durée, facteurs éventuels influant sur les ressources en eau biologiquement disponibles pour les plantes) et face à la difficulté à quantifier ses conséquences sur les revenus des ménages (modifications des comportements à l'annonce d'une sécheresse, interférence avec d'autres risques (prix...) et leur accessibilité aux denrées, un préalable paraît de rationaliser l'ensemble des informations disponibles. Comment mettre en commun les données détenues par les différents acteurs participant à la gestion de ce risque ? Des collaborations avec les centres de recherche et les autres organismes détenteurs de l'information permettraient d'élaborer des bases de données les plus exhaustives et les plus exactes possibles.

Si une telle collaboration pouvait être mise en œuvre, les données climatiques, agricoles, démographiques et économiques, nécessaires à la quantification du risque, pourraient être centralisées dans un modèle de simulation du risque sous système d'information géographique (SIG). Un tel modèle doit être établi en concertation avec les différents acteurs de la gestion du risque en présence (État, bailleurs de fonds, ONG, centres de recherche, assureurs...) et

⁶ Selon la Fédération des sociétés de droit national africaines (FANAF).

nécessite l'élaboration préalable d'un modèle conceptuel établissant la cartographie des acteurs et facteurs influant sur le risque et sa gestion. En outre, la conception d'un modèle conceptuel de données permettrait d'assurer la cohérence entre mécanismes de gestion du risque et d'évaluer l'influence des systèmes d'alerte précoce sur cette couverture. L'utilisation de déclencheurs incontestables représente l'avantage de garantir un paiement rapide de l'indemnité par les assurances.

Par exemple, dans le cas de la gestion du risque sécheresse, la création d'un **modèle de simulation du risque alimentaire**⁷ permettrait au gouvernement et aux autres acteurs de la gestion du risque :

- d'actualiser chaque année les données et donc la quantification du risque grâce à l'intégration des données issues de la télédétection ;
- d'analyser la distribution spatio-temporelle des crises alimentaires ;
- d'identifier et de visualiser les contributions des différents facteurs à l'origine d'une crise alimentaire (et donc identifier la part de l'aléa climatique) ;
- de mieux cibler l'allocation spatiale et sociale de l'aide ;
- d'améliorer la gestion de crise et sa coordination avec les autres organismes concernés (notamment grâce au suivi coordonné de l'acheminement de l'aide).

Les systèmes de micro-assurance

Un contrat de micro-assurance permettrait une meilleure adéquation de l'aide aux besoins des familles et une meilleure orientation de cette dernière vers les franges de la population les plus fragiles (enfants, personnes âgées). Cependant la mise en œuvre de tels contrats pose de nombreuses difficultés, comme les difficiles mises en œuvre de procédures de souscription et d'indemnisation. D'une part, la situation foncière peut être un facteur limitant, d'autre part, l'assurance peut être quasi inexistante. La distribution de micro-contrats pourrait se réaliser dans les zones où la situation foncière est la mieux connue (zone de l'office du Niger, zone de la caisse cotonnière...) et où il existe des caisses de microcrédit. Néanmoins, la micro-assurance ne saurait couvrir l'ensemble des risques.

Quel rôle spécifique pour les bailleurs de fonds ?

L'aide publique au développement a un rôle à jouer dans la gestion du risque. L'insertion de la gestion des risques dans les axes stratégiques des bailleurs de fonds illustre les vertus précédemment citées. Cette intervention de bailleurs de fonds internationaux peut inciter à la mise en place de programmes communautaires et coopératifs d'assurance et à la création de systèmes pour couvrir des zones géographiques considérées jusque-là comme non rentable⁸.

Le rôle des bailleurs de fonds dans l'appui aux systèmes assurantiels est encore en discussion ; cet appui pourrait être permanent ou transitoire. En effet, l'appui pourrait être permanent si la tarification est non acceptable pour les assurés (phénomènes d'accumulation par exemple). Dans ce cas, on pourrait envisager que l'assuré ne prenne en charge qu'une partie de la prime, et que les bailleurs de fonds prennent en charge les montants complémentaires. Comme l'assurance verse une prime à la réassurance, qui elle-même verse une prime au fonds, ce mécanisme est à

⁷ Dans un premier temps, seul l'aléa sécheresse serait pris en compte. Par la suite, on peut envisager que le modèle prenne d'autres aléas en compte.

⁸ Comité d'aide au développement de l'OCDE, 1994.

quasi jeu nul pour les bailleurs de fonds. En retour, les bailleurs de fonds peuvent exiger que l'assuré prenne certaines mesures de prévention ou de protection, en contrepartie de ce financement.

Néanmoins, les bailleurs de fonds peuvent se limiter à appuyer le processus assurantiel en phase de lancement uniquement ; ils démontreraient que le risque est assurable et se retireraient une fois la tarification rendue acceptable par le développement de l'assurance. Sous forme de dons, ou de prêts, cette intervention peut contribuer aux montages d'opérations tests, mais également à un abondement initial d'un fonds d'indemnisation auprès duquel les réassureurs locaux se réassurent. Dans de nombreux PED, les assureurs et réassureurs locaux ont une faible dotation en capitaux propres. Cette faible capitalisation rend les réassureurs locaux dépendant de la réassurance internationale dont ils ne sont pas en mesure d'amortir les variations de prix. Ce fonds peut avoir des recours aux marchés financiers. Dans ce cas, le soutien pourrait ne pas générer de distorsions trop importantes. Des aides à l'assurance trop importantes incitent en effet les agriculteurs à des prises de risque trop importantes. Il convient de mettre au point un système assurantiel qui fonctionne bien en tant que filet de sécurité et non comme un soutien durable au revenu. Ce filet limiterait les pertes de recettes en cas de fluctuation des prix ou des rendements. Il devrait par contre rendre transparent l'évolution à long terme des prix, afin de ne pas encourager des cultures non rentables économiquement.

La durée de l'intervention des bailleurs de fonds est à définir ; elle dépend certainement de chaque risque et de son assurabilité.

Nous avons donné dans cet exposé certaines réponses pour la gestion des risques, à l'échelle des filières. L'AFD réfléchit également à la mise en place d'un outil innovant, sur le plan macroéconomique, portant sur le service de la dette (dépense en devises), un des postes de dépenses publiques les plus susceptibles d'être affecté par un choc sur les exportations (ressources en devises). En effet, les chocs liés à la variation des recettes d'exportations (chocs de prix, chocs de quantité) tiennent une place importante dans les PED qui ont des exportations assez peu diversifiées.

Cette question est d'autant plus d'actualité pour les PED que vingt pays pauvres et très endettés (PPTE), parmi lesquels seize pays africains, viennent de bénéficier d'annulations massives de dette à travers l'initiative PPTE et l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) et qu'ils ont de nouveau la possibilité de s'endetter auprès de la communauté internationale.

Ce contexte nouveau légitime l'octroi de nouveaux prêts par des bailleurs bilatéraux traditionnels en gardant en mémoire que les précédentes crises de la dette sont apparues malgré l'existence de prêts concessionnels. Le risque de surendettement est donc toujours présent, d'autant que les régimes de croissance de ces pays dépendent encore largement de facteurs exogènes. Afin d'éviter de nouvelles crises de la dette, des mécanismes de financement souverains innovants, atténuant l'impact de la vulnérabilité aux chocs externes sur la capacité d'endettement, doivent être mis en place.

L'adaptation du service de la dette aux chocs dans une perspective contra-cyclique (i.e réduction du service de la dette en cas de mauvais choc et augmentation en cas de bon choc) semble être un bon moyen de passer à une gestion ex ante du risque induit par la volatilité et pesant sur la soutenabilité de l'endettement. Il s'agit ici de tirer les leçons des crises de la dette passées et du surendettement des PMA ayant conduit aux annulations successives que l'on connaît, en intégrant aux prêts une clause suspensive destinée à leur permettre d'amortir le choc et d'éviter l'enchaînement crise de liquidité/crise de solvabilité.

CONCLUSION

Cet article prône la mise en place d'une politique de gestion des risques. Cette politique doit prendre en compte l'ensemble des risques et ce, de l'amont à l'aval. Elle doit articuler différents outils de gestion de risques, les plus adéquats à chaque tranche de risque. La gestion des risques devient alors un réel élément structurant des filières agricoles.

Ce qui est frappant, c'est le constat selon lequel les filières agricoles, qu'elles relèvent des PED ou des pays développés, évoluent dans un univers risqué. Pour ces derniers, le contexte actuel de l'OMC remet au centre du débat la gestion du risque. La volonté de limiter les distorsions devrait en effet inviter à une réduction des soutiens actuels. Et même, les modes actuels de soutiens de l'agriculture pourraient être fortement réduits par le prochain accord OMC. Les marchés européens, par exemple, mais tout autre marché agricole, seront moins régulés et plus ouverts sur le marché mondial. Les fluctuations de prix et de revenus induites augmenteront. Il sera donc sans doute nécessaire de favoriser l'émergence de mécanismes permettant aux exploitants de gérer cette variabilité des revenus. Un nouveau dispositif, consistant à supprimer les dispositifs actuels d'aides directes, de gestion des marchés et d'aides d'urgence pour un nouveau système d'assurance permettant de limiter la variabilité des revenus liée aux fluctuations importantes de prix et/ou de rendements, pourrait être envisagé. Les conditions permettant de notifier en boîte verte à l'OMC des aides à l'assurance récolte et à l'assurance revenu sont par ailleurs restrictives. Pourtant, cette boîte est la seule à être exemptée d'engagement de réductions. Le développement d'assurances bénéficiant de soutiens publics importants alourdirait donc la boîte orange. C'est pourquoi réorienter une partie importante des soutiens actuels à l'agriculture vers un soutien aux mécanismes assuranciers semble donc peu opportun. Cela n'accroîtrait pas les marges de manœuvre de l'Union européenne à l'OMC et impliquerait des distorsions économiques.

Ainsi, qu'il s'agisse de la mise en place d'une politique de gestion des risques au sein des PED ou au sein des pays développés, cette politique ne peut revêtir qu'un caractère indemnitaire, conséquence du préjudice commis. En aucun cas elle ne peut se substituer à une politique de réduction de la pauvreté ou être assimilée à une politique de soutien des revenus agricoles. Même si les filets de sécurité ou les autres outils de gestion des risques sont alimentés par le budget de l'État ou l'aide internationale, la gestion des risques ne peut être que contracyclique. **La réduction de la pauvreté, l'encouragement à la croissance économique ou le maintien de revenus agricoles ne peuvent pas être l'objectif des politiques de gestion des risques.** Il y a là des réflexions communes à mener, alliant PED et pays développés. Même si les outils de réponse à la gestion des risques seront différents, les constats et concept théoriques sont bien les mêmes.

BIBLIOGRAPHIE

Agence Française du Développement, 2006. « *Contribution de l'AFD à la stratégie de la coopération française d'appui au secteur coton africain* », Conseil de surveillance de l'Agence Française de Développement avril, 29 p.

Agence Française de Développement, 2005. « *La filière riz au Mali: compétitivité et perspectives de marché* », Document de travail, septembre, 63 p.

Afrique verte, 2005. « *2005 : famine au Niger ? Crise alimentaire au Sahel, éléments de réflexion* », Fiche documentaire, août, 4 p.

http://agri-alim.redev.info/Doc/05-12-08_docs/Texte_Afrique_verte.pdf#search=%22afrique%20verte%20crise%20Niger%22

Association des États de la Caraïbe : *Séminaire Atelier pour Autorités nationales : Politiques, Systèmes et Expérience de Gestion des Risques dans la Caraïbe*, Consensus de la Havane, 1-3 juin 2005

Banque Mondiale, Commodity Risk Management Group, ARD, 2006. *Global Index Insurance Facility (GIIF), Concept Note*, avril, 6 p.

Banque Mondiale, 2006. “*The caribbean catastrophe risk insurance initiative, Background Document - Initial Results of Preparation Work : Caribbean Catastrophic Risk Insurance Facility*”, septembre, 59 p.

CORDIER, J., 2006. « *Proposition d'organisation des outils de gestion du risque de marché au bénéfice des filières cotonnières africaines* », Agrocampus Rennes, avril, 26 p.

Fonds Monétaire International, 2006. “*The global economic and financial impact of an avian flu Pandemic and the role of the IMF*”, février, 30 p.

GOREUX, L., 2003. « *Réformes des filières cotonnières en Afrique subsaharienne* », étude réalisée en partenariat avec la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement Ministère des Affaires étrangères et la Banque mondiale, 79 p.

GIN, S. et LAVAUX M., 2006. « *Couverture du risque de mortalité du bétail. Le rôle des pouvoirs publics, l'intervention de l'assureur.* », revue Risques, n°66, juin, pp. 57 – 54.

HESS, U., 2005. “*Managing Agricultural Production Risk : Innovations in developing countries*”. Washington DC, World Bank Agricultural and Rural Development Department, 129 p.

LEONARDI, F., 2006. « *Eléments d'analyse de la Communauté européenne sur le projet éthiopien* », Rural Development/Food Security Section, Délégation de la Communauté européenne en Ethiopie, juin.

MAHUL, O. et VERMERSCH D., 1999. « *L'assurance récolte : nouveaux enjeux, nouveaux instruments* », INRA Sciences Sociales, Recherches en économie et sociologie rurales, n°2, septembre, n. p.

MAHUL, O., 2002. « *Les outils de gestion des risques de marché* », Rennes, INRA, Unité d'économie et de sociologies rurales, 113 p.

MOUTOU, F., 2006. « *De panzootie à pandémie* », revue Risques, n°66, juin, pp. 27 – 33.

Organisation Mondiale de la Santé Animale et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2006. « *Ensuring good governance to address emerging and re-emerging animal disease treats* », août, 23 p.

Programme alimentaire mondial, 2005. « *Projet de développement pilote: assurance sécheresse pour l'Éthiopie* », projet soumis au conseil d'administration pour approbation, 17 octobre, 49 p.

Programme alimentaire mondial, 2006. « *Mise à jour du programme d'assurance sécheresse en Éthiopie et du programme relatif à la gestion des risques météorologiques pour 2007* », 9 octobre, 12 p.

RAVRY C., PESQUET J.-J., GERGELY N., ESTUR G., BIOCHE F., 2006. « *Étude de faisabilité d'une opération pilote portant sur la gestion articulée des instruments de lissage et de marché et d'un filet de sécurité pour atténuer les effets de la volatilité des cours sur les revenus des filières et des producteurs en Afrique de l'Ouest et du Centre* », Agence Française de Développement, août (rapport provisoire), 65 p.

ROGER C., 2001. « *Les assurances agricoles : vers un nouvel instrument de politique agricole et de garantie de revenu* « ? » », INRA, Notes de synthèse, février, 4 p.

SEGOVIA-KUENY, S., 2006. « *Les pouvoirs publics face à la pandémie* », revue Risques, n°66, juin, pp. 34 – 46.

THIRION, M.-C., 2005. « *Stratégie et conceptualisation : une assurance sècheresse pour l'Éthiopie – PAM* », Direction générale de la coopération internationale et du développement.

VARANGIS P., VARMA S., DEPLAA A., NEHRU V. « *Exogenous shocks in LICs: economic policy issues and the role of the international community* », The World Bank, mimeo, 2004

WEILAND, E., 2006. « *Du concept à la mise en œuvre d'outils de gestion du risque-prix pour les filières cotonnières africaines* », mémoire de fin d'études, Agrocampus Rennes, octobre, 70 p.

WISNER B., P. BLAIKIE, T. CANNON et I. Davis, 2004. « *Famine and Natural Hazards* », dans *At risk, second edition : Natural hazards, people's vulnerability and disasters*, Routledge, London, 471 p.

Sur le CRMI : <http://www.onu.org/cu/crmi/fr/background.html>

Sur le projet de centre de prévention des risques à La Réunion : http://www.regionreunion.com/fr/spip/articlev2.php3?id_article=1301#sommaire_1

NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES – NUMÉROS PARUS

Retrouvez le texte intégral des articles depuis le n° 13 et tous les sommaires de Notes et Études Économiques sur internet :

<http://www.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique *Médiathèque* > *Librairie* > *Périodiques* > *Tous les périodiques* > *Notes et études économiques*

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique *Publications* > *Notes et études économiques*

Et abonnez-vous à l'alerte électronique en envoyant un message à l'adresse

revue-nee@agriculture.gouv.fr avec le sujet « *abonnement* »

N° 19 – décembre 2003

- Estimation des coûts de production des principaux produits agricoles à partir du RICA
- Simulations de découplage des aides à l'aide du modèle MAGALI
- La filière laitière française face à la libéralisation des échanges. Simulation d'impacts à partir du modèle MEGAAF
- Libéralisation des échanges et bien-être des populations pauvres. Illustration à partir du modèle ID³ de la faiblesse des impacts et de la sensibilité des résultats aux hypothèses de fonctionnement des marchés

N° 20 – mars 2004

- L'importance des dépenses nationales dans l'ensemble des concours publics en faveur de l'agriculture
- Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000
- Les interventions des collectivités territoriales en faveur du milieu rural
- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA

N° 21 – juin 2004

- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA (Partie II). Les dépenses en faveur des marchés agricoles, par produit
- Les flux financiers entre l'Union européenne et les États membres

N° 22 – février 2005

- Aperçus de l'évaluation à mi-parcours du Plan de Développement Rural National
- L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement
- L'évaluation du Contrat Territorial d'Exploitation
- L'évaluation de la politique de développement des zones rurales dans le cadre du Règlement de Développement Rural

N° 23 – septembre 2005

- Modes d'organisation des filières agro-alimentaires en Afrique et efficacité des marchés
- La baisse du prix des produits agricoles, conséquences pour les pays africains : la filière cacao-chocolat en Côte d'Ivoire ; le riz en Guinée Conakry
- Filières oléagineuses africaines
- Les filières cotonnières africaines au regard des enjeux nationaux et internationaux
- La libéralisation agricole en zone euroméditerranée. La nécessité d'une approche progressive

N° 24 – décembre 2005

- La certification de conformité de produit sur les marchés agroalimentaires : différenciation ou normalisation ?
- Les contrats entre récoltants et industriels dans la filière vitivinicole californienne
- La performance économique comparée des systèmes de régulation du secteur laitier, une analyse internationale

N° 25 – août 2006

- Pourquoi une nouvelle réforme de la Politique Agricole Commune ?
- Les DPU : application en France et premiers éléments d'analyse économique
- Le régime de paiement unique et l'agriculture de montagne en France
- L'élevage français à l'horizon 2012
- Conditionnalité des aides directes : Impact de la mise en œuvre de certaines BCAE dans des exploitations d'élevage et de grandes cultures

N° 26 – décembre 2006

- Diagnostic des espaces ruraux français : proposition de méthode sur données communales et résultats à l'échelle du territoire national
- Analyse des pratiques d'évaluation des politiques agricoles et de développement rural
- Caractérisation et suivi de la durabilité des exploitations agricoles françaises : les indicateurs de la méthode IDERICA

N° 27 – avril 2007

- Dynamique des prix agricoles internationaux
 - Pratiques et nécessité de la régulation des marchés agricoles
- L'impact des aides américaines et européennes sur le marché du coton : résultats d'un modèle d'équilibre partiel dynamique

N° 28 – septembre 2007

- Dynamique des prix agricoles internationaux
- Pratiques et nécessité de la régulation des marchés agricoles
- L'impact des aides américaines et européennes sur le marché du coton : résultats d'un modèle d'équilibre partiel dynamique

N° 29 – décembre 2007

- Les exploitations laitières : des situations régionales contrastées
- Les exploitations de bovins viande : une tendance à l'extensification
- Les exploitations de grandes cultures : la nécessaire maîtrise des coûts de production
- Les planteurs de betteraves spécialisés : des atouts pour gérer la transition

LES NUMÉROS EN PRÉPARATION

PAC 2003

Travail salarié et compétitivité

Alimentation et nutrition

Notes et Études Économiques
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE
Direction Générale des Politiques Économique, Européenne et Internationale

Renseignements :

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective, des Études et de l'Orientation
tél. : 01.49.55.42.09

3, rue Barbet de Jouy – 75349 Paris 07 SP

Diffusion :

Service Central des Enquêtes et Études Statistiques

Bureau des ventes – BP 32688
31326 – Castanet Tolosan cedex

Vente au numéro :

mel : agreste-ventes@agriculture.gouv.fr

fax : 05.61.28.93.66

Abonnement :

tél. : 05.61.28.93.05