

Risques et opportunités

La gestion du risque à l'appui du développement

IDÉES FORCES

La gestion du risque peut être un puissant outil de développement

Depuis 25 ans, le monde connaît des changements sans précédent qui, dans bien des cas, ont été synonymes de progrès. Dans tous les continents, de nombreux pays se sont engagés dans la voie de l'intégration internationale, de la réforme économique, de la modernisation technologique et de la participation démocratique. Les économies sont en phase de croissance, des êtres humains échappent à la pauvreté et des centaines de millions d'individus jouissent des avantages découlant de l'amélioration des conditions de vie et des échanges scientifiques et culturels entre les nations.

Les grands changements que traverse la planète ouvrent des perspectives nouvelles toujours plus nombreuses, mais sont aussi porteurs de risques. Certains existent de longue date tandis que d'autres sont plus récents, et ils vont du chômage, de la criminalité et de la maladie aux dangers liés aux troubles financiers, aux tensions sociales et à la dégradation de l'environnement. Si rien n'est fait pour y remédier, ces risques peuvent déclencher des crises qui réduisent à néant des progrès chèrement acquis et mettent en péril les réformes sociales et économiques à l'origine de ces progrès. Des risques mal gérés peuvent entraîner la perte de vies humaines, de biens, et nuire à la confiance et à la stabilité sociale. Et bien souvent, ce sont les populations pauvres qui sont les plus durement touchées.

Le *Rapport sur le développement dans le monde 2014* fait valoir que la solution ne consiste pas à rejeter le changement

pour éviter les risques qui lui sont associés, mais plutôt à se donner les moyens de faire face aux risques et d'exploiter les opportunités qui découlent du changement. Une gestion responsable et efficace du risque peut contribuer à sauver des vies, éviter des dommages économiques, prévenir des revers dans le domaine du développement et dégager des opportunités. Elle peut aussi contribuer à la sécurité et promouvoir le progrès (encadré 1).

Qu'implique une gestion efficace du risque ?

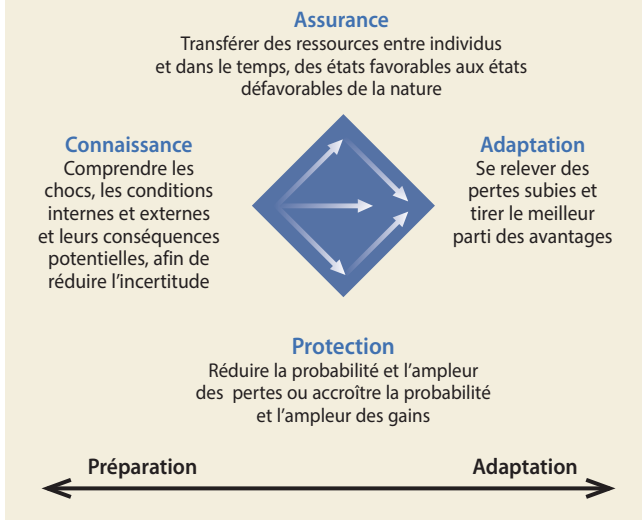
La gestion du risque est le processus qui consiste à confronter les risques, à s'y préparer et à faire face à leurs effets. Elle a deux objectifs : la résilience, c'est-à-dire la capacité des individus, des sociétés et des pays à se relever de chocs défavorables ; et la prospérité, qui résulte d'une bonne gestion des chocs positifs porteurs d'opportunités de développement. La préparation aux risques s'articule autour de trois axes qui peuvent faire l'objet de mesures anticipées : l'acquisition de connaissances ou informations, la mise en place d'une protection et l'obtention d'une assurance. Une fois qu'un risque (ou une opportunité) se matérialise, les individus prennent des mesures pour s'adapter à la situation. Pour être efficace, une stratégie de gestion du risque doit s'appuyer sur ces quatre composantes, qui se renforcent mutuellement au travers de leurs interactions (diagramme 1). À titre d'exemple, l'acquisition de nouvelles connaissances ou informations peut favoriser la prise de décisions plus avisées en ce qui concerne la répartition des ressources entre assurance et protection, et l'amélioration

ENCADRÉ 1 *Les cinq grandes leçons sur la gestion du risque, d'après le Rapport sur le développement dans le monde 2014*

1. La prise de risques est un préalable incontournable pour quiconque souhaite tirer parti de perspectives de développement. L'inaction pourrait être la pire des solutions et présente bien plus de risque.
2. Pour agir efficacement face aux risques, il est primordial de renoncer aux ripostes non planifiées et ponctuelles en situation de crise au profit d'une approche anticipative, systématique et intégrée de la gestion du risque.
3. Il ne suffit pas de connaître les risques : il faut aussi identifier l'ensemble des compromis et des obstacles à la bonne gestion du risque, établir des priorités et y répondre par des interventions autant publiques que privées.
4. Lorsque les risques dépassent la capacité des individus à y faire face par leurs propres moyens, la gestion du risque exige une prise de responsabilité collective et la poursuite d'actions concertées aux différents niveaux de la société, depuis les ménages jusqu'à la communauté internationale.
5. Les pouvoirs publics ont un rôle primordial à jouer : assumer la gestion du risque systémique ; créer un environnement propice à la mise en œuvre d'interventions concertées et à l'exercice de la responsabilité collective ; et apporter un soutien direct aux populations vulnérables.



DIAGRAMME 1 Composantes interdépendantes de la gestion du risque



des dispositifs d'assurance et de protection peut contribuer à réduire le coût de l'adaptation et les difficultés qu'elle soulève.

Les avantages des mesures de gestion du risque l'emportent sur leur coût

Les crises et les pertes imputables à une mauvaise gestion du risque ont un coût élevé, mais c'est aussi le cas des mesures à prendre pour mieux se préparer aux risques. La question est donc de savoir si les dispositifs de préparation portent leurs fruits. Les faits montrent que la préparation aux risques contribue généralement à réduire ces coûts, parfois dans des proportions considérables. À titre d'exemple, les avantages découlant des programmes de supplémentation en minéraux conçus pour lutter contre la malnutrition et les risques associés pourraient être 15 fois supérieurs au coût de ces programmes.

Il importe aussi, aux fins de la gestion du risque, de prendre en considération les différents types de risques et d'évaluer l'importance relative de la préparation à chacun d'entre eux. Le manque de ressources exige de définir des priorités et de faire des choix. Par exemple, un petit pays exposé au risque de très fortes précipitations et à des chocs financiers internationaux doit décider du montant des ressources qu'il investira dans la prévention des inondations et de celui qu'il épargnera pour amortir les effets de la volatilité.

Il importe de tenir compte non seulement de ces compromis, mais aussi des synergies. Les synergies gagnantes pour tous peuvent à la fois réduire les risques (la possibilité de pertes) et accroître les avantages éventuels. Il suffit de considérer les investissements dans la nutrition et les soins préventifs ; les améliorations du climat d'investissement ; et la poursuite de politiques monétaire et budgétaire rigoureuses. Ces synergies sont très fréquentes et doivent être exploitées — ce qui ne veut pas dire qu'elles ne sont pas coûteuses ou toujours faciles à mettre en œuvre.

Les individus et les sociétés peinent à gérer les risques

Si la gestion du risque peut avoir des impacts positifs et est efficace par rapport à son coût, pourquoi les sociétés et les individus ne parviennent-ils pas à mieux gérer leurs propres risques ? Bien que la réponse à cette question diffère selon les cas, elle est néanmoins

toujours liée aux obstacles et aux contraintes auxquelles se heurtent les individus et les sociétés, notamment le manque de ressources et d'information, les déficiences cognitives et les biais de comportement, l'absence de marché et de biens publics, et les externalités sociales et économiques. Cette constatation débouche sur un important principe. Il ne suffit pas d'identifier les risques : il importe aussi de recenser les obstacles à leur gestion, de classer ces derniers par ordre de priorité et de chercher à les surmonter en menant des actions dans le cadre du secteur privé et du secteur public.

Une approche intégrée de la gestion du risque

Les efforts menés par les individus eux-mêmes sont essentiels à la gestion du risque, mais ils n'auront qu'un succès limité en l'absence d'un environnement porteur (encadré 2). La plupart des individus sont fondamentalement mal placés pour surmonter des chocs importants (comme la maladie du chef du ménage), des chocs systémiques (une catastrophe naturelle ou une crise financière, par exemple), ou de multiples chocs (tels qu'une sécheresse suivie d'un choc des prix alimentaires). La gestion du risque exige une prise de responsabilité collective et la poursuite d'actions concertées aux différents niveaux de la société, depuis les ménages jusqu'à la communauté internationale. Ces systèmes économiques et sociaux peuvent appuyer les efforts déployés par les individus pour gérer leurs risques de manières différentes mais complémentaires.

- Le *ménage* constitue le premier système de soutien au sein duquel les ressources sont mises en commun. Il assure la protection de ses membres — en particulier ceux qui sont vulnérables — et leur permet d'investir dans leur avenir.
- Les *collectivités* constituent des réseaux informels d'assurance et de protection. Elles aident leurs membres à faire face à des risques intrinsèques et regroupent les ressources pour faire face à des risques communs.
- Les *entreprises* peuvent aider à absorber les chocs et exploiter les opportunités associées aux risques, contribuant ainsi à la stabilisation de l'emploi, à l'augmentation des revenus et à la promotion de l'innovation et de la productivité.
- Le *système financier* peut donner accès à des outils de gestion du risque utiles tels que les instruments d'épargne, d'assurance et de crédit, tout en gérant ses propres risques de manière responsable.
- L'*État* a l'envergure requise pour gérer les risques systémiques aux plans national et régional, pour assurer un environnement porteur qui permet aux autres systèmes de fonctionner et pour fournir un appui direct aux populations vulnérables. Il peut remplir ces fonctions en assurant une protection sociale, en fournissant des biens publics (défense nationale, infrastructures, ordre public), et en poursuivant les politiques publiques (réglementations, gestion macroéconomique).
- La *communauté internationale* peut offrir ses compétences spécialisées, faciliter la coordination des politiques et regrouper des ressources lorsque les risques ne peuvent être gérés au moyen des seules ressources nationales ou lorsqu'ils transcendent les frontières nationales et les générations.

Ces systèmes fonctionnent de manière interdépendante ; leurs fonctions de gestion du risque se complètent souvent et, parfois, se substituent les unes aux autres. Par exemple, les entreprises ont besoin de stabilité macroéconomique, de services publics et de produits financiers pour rester dynamiques et continuer d'assurer un revenu et un emploi aux membres de la population. Le système financier ne peut

ENCADRÉ 2 Quelques faits concernant les risques et leur gestion dans le monde

Malgré les progrès accomplis, nombreux sont ceux qui restent vulnérables :

- Plus de 20 % des habitants des pays en développement ont moins de 1,25 dollar par jour pour subsister, et près de 75 % doivent vivre avec moins de 4 dollars par jour.
- 70 % des habitants des pays en développement n'ont recours à aucun instrument financier institutionnel.
- Plus de 70 % de la population active d'Asie du Sud et d'Afrique subsaharienne travaillent pour leur propre compte et ne bénéficient pas du partage des risques associé à l'emploi dans une société.
- Les habitants des États fragiles et touchés par un conflit constituaient 15 % de la population mondiale et un tiers des personnes vivant dans une pauvreté extrême en 2010.

Des risques mal gérés débouchent sur des crises :

- La sécheresse fait plus de victimes que tout autre aléa naturel en Afrique, tandis qu'elle n'a causé pratiquement aucun décès au cours des 40 dernières années dans les pays développés.
- Le taux de mortalité lié à la maladie ou à des blessures chez les enfants âgés de moins de 5 ans est presque 20 fois plus élevé dans les pays à faible revenu que dans les pays à revenu élevé.

- 147 crises bancaires ont touché 116 pays entre 1970 et 2011 : la perte cumulée moyenne de production au cours des trois premières années des crises représente 26 % du PIB dans les marchés émergents.
- En 2011–12, la famine a fait 258 000 victimes en Somalie, malgré des mises en garde répétées sur une période de 11 mois ; la communauté des bailleurs de fonds n'a pas saisi l'opportunité d'intervenir de manière précoce pour ne pas s'exposer à des risques politiques et sécuritaires.

Une gestion efficace du risque peut améliorer la résilience aux chocs négatifs et la capacité à tirer profit des chocs positifs :

- Entre 1990 et 2010, la proportion des habitants des pays en développement ayant accès à de meilleures installations d'assainissement est passée de 36 à 56 %, et le taux de vaccination contre la rougeole a doublé. La mortalité infantile et maternelle a chuté de plus de 40 %.
- Au Ghana et en Inde, notamment, les agriculteurs qui ont souscrit une assurance récolte ont davantage investi dans l'achat d'engrais, de semences et d'autres intrants.
- Si les pays en développement appliquaient, pour la plupart, des mesures entachées d'un biais procyclique il y a une dizaine d'années, plus d'un tiers d'entre eux suivent maintenant des politiques macroéconomiques anticycliques qui ont pour effet d'atténuer les récessions.

proposer ses instruments d'assurance, d'épargne et de crédit que si les ménages et les entreprises sont en mesure de participer au système, et que si l'économie présente un certain degré de stabilité et de prévisibilité. Les marchés, en général, ne peuvent proposer des outils de gestion du risque et des ressources sur une plus grande échelle que si les services publics nécessaires, comme l'ordre public, et un cadre réglementaire judicieux ont été mis en place.

Intégration de la gestion systématique du risque dans les programmes de développement

Le *Rapport sur le développement dans le monde 2014* présente des douzaines de recommandations stratégiques pour améliorer la gestion du risque à différents niveaux de la société (encadré 3). Il conseille toutefois par-dessus tout de mettre en œuvre ces recommandations de manière anticipative, systématique et intégrée pour en optimiser l'efficacité. À cette fin, il suggère aux pays de se doter d'un conseil national pour la gestion du risque, qui peut aider à intégrer cette gestion systématique dans le programme de développement. Ce conseil peut être une organisation entièrement nouvelle ou résulter de la réforme d'entités existantes : le plus important est d'adopter une nouvelle démarche — pour parvenir à assurer l'évaluation coordonnée et systématique des risques au niveau national, et même international. Il est possible que, pour mettre en œuvre cette recommandation, les autorités nationales doivent modifier sensiblement la manière dont elles formulent et appliquent leurs plans d'ensemble, et reconnaissent que le changement et l'incertitude sont des caractéristiques fondamentales des économies modernes.

Cinq principes pour une action publique propice à l'amélioration de la gestion du risque

L'analyse présentée tout au long du *Rapport sur le développement dans le monde 2014* montre que l'action publique, qui est essentielle pour soutenir les efforts de gestion du risque des membres de la population, peut être utilement guidée par certains principes fondamentaux.

1. Ne pas créer d'incertitude ou de risques inutiles

L'État doit s'efforcer d'atténuer les incertitudes et de réduire les risques. Il doit, à tout le moins, ne pas les aggraver. Mais pourquoi ou comment le ferait-il ? Premièrement, il se peut qu'il perpétue des normes sociales qui sont source de discrimination à l'encontre de certains groupes, comme les femmes ou des groupes ethniques, et qui accroissent leur vulnérabilité. Deuxièmement, il peut favoriser le groupe qui lui accorde son soutien politique, au détriment des intérêts légitimes d'autres parties. Troisièmement, un gouvernement doté d'une structure fragmentaire et mal organisée peut poursuivre des politiques ambivalentes ou ne pas exécuter son programme de manière efficace. Enfin, l'exécutif peut être guidé par son idéologie, faire des vœux pieux ou simplement agir en désespoir de cause lorsqu'il se heurte à des problèmes difficiles, au lieu de recourir à des mesures fondées sur des faits établis et une solide analyse.

2. Offrir aux individus et aux institutions les incitations nécessaires pour qu'ils prennent eux-mêmes des mesures de planification et de préparation, tout en évitant de ne pas imposer de risques ou de pertes à autrui

Il est essentiel d'offrir les bonnes incitations pour prévenir les situations dans lesquelles certains profitent au détriment d'autrui. Il importe de chercher à éviter les sauvetages financiers, mais lorsqu'il devient nécessaire d'y procéder, il faut les concevoir de manière à éviter de créer des incitations perverses à l'avenir. La démarche adoptée par la Turquie à la suite de la crise bancaire de 2000-01 (en particulier la détermination dont ont fait preuve les organes nationaux chargés de la réglementation bancaire) est un exemple important en ce domaine. La protection sociale peut faire l'objet de critiques parce qu'elle n'encourage pas l'autonomie et impose une charge excessive à l'État, mais il est possible d'éviter ces problèmes en concevant les mécanismes qui prennent directement en compte les incitations des individus. Des filets de protection bien conçus — comme les programmes de transferts monétaires conditionnels ou les programmes de travail au Bangladesh, au Brésil, en Inde et au Mexique — favorisent l'adoption

ENCADRÉ 3 Quelques recommandations de politiques publiques présentées dans le Rapport sur le développement dans le monde 2014

Pour les ménages :

- Assurance maladie publique, gérée en partenariat avec le secteur privé, privilégiant les soins préventifs et le traitement des maladies contagieuses et des accidents
- Éducation publique, gérée en partenariat avec le secteur privé, privilégiant l'acquisition de compétences flexibles, adaptables en fonction de l'évolution du marché du travail
- Filets de protection sociale ciblés sur les populations pauvres, par exemple transferts monétaires conditionnels directement versés aux femmes
- Lois applicables pour lutter contre les violences au sein de la famille et la discrimination contre les femmes

Pour les collectivités :

- Infrastructures publiques conçues pour réduire les risques posés par des catastrophes, construites en consultation avec les collectivités avoisinantes
- Infrastructure des transports et des communications, en particulier pour intégrer et rapprocher des collectivités isolées
- Protection de la police contre la petite criminalité et la criminalité organisée, ciblée plus particulièrement sur les collectivités menacées
- Lois applicables pour lutter contre la discrimination raciale ou ethnique

Pour le secteur des entreprises :

- Protection et respect des droits de la propriété privée
- Réglementations rationnelles et prévisibles dans les domaines de la fiscalité, des marchés du travail et de l'ouverture et de la fermeture des entreprises
- Réglementations applicables pour assurer la sécurité sur les lieux de travail, la protection des consommateurs et la préservation de l'environnement
- Examen de la possibilité de rompre le lien entre la sécurité sociale (c'est-à-dire l'assurance médicale et les pensions de retraite) et la situation sur le marché du travail

Pour le système financier :

- Établissement d'une solide infrastructure financière (systèmes de paiement, évaluation du crédit) pour faciliter l'inclusion financière et accroître la profondeur du système
- Réglementations applicables pour promouvoir à la fois la protection du consommateur et la concurrence entre les institutions financières
- Réglementation macroprudentielle couvrant le système financier dans son ensemble, pour atténuer les crises financières et éviter des opérations de sauvetage
- Stratégie financière nationale prenant en compte les tensions entre l'inclusion financière, la profondeur et la stabilité du système financier

Pour la macroéconomie :

- Politique monétaire transparente et crédible, axée sur la stabilité des prix et menée par une banque centrale autonome
- Pour la majorité des pays, régime de taux de change flexible, dans le contexte d'une politique monétaire transparente et crédible
- Politique budgétaire anticyclique et soutenable, avec l'appui d'un conseil budgétaire indépendant
- Constitution de réserves pour passifs éventuels, tels que catastrophes naturelles, crises financières et pensions pour une population vieillissante

Pour la communauté internationale :

- Participation à des accords bilatéraux, régionaux et mondiaux pour partager les risques entre les pays, renforcer les capacités nationales et confronter des risques communs, en privilégiant des interventions menées par anticipation et coordonnées
- Dans le cas des risques mondiaux difficiles à cerner, comme le changement climatique, formation d'une « coalition des volontaires » réunissant les autorités de pays ayant des objectifs communs et offre d'incitations pour amener d'autres pays à se rallier à cette coalition.

par les ménages de meilleures pratiques dans le domaine de l'éducation, de la santé et de l'entrepreneuriat, tout en restant soutenables sur le plan budgétaire. Il est essentiel, pour pouvoir gérer les risques de manière efficace, que les êtres humains modifient leur conception de leurs responsabilités personnelles et sociales pour abandonner la dépendance au profit de l'autonomie et passer de l'isolement à la coopération. L'offre d'incitations adaptées peut aider à ces deux égards.

3. Maintenir une vision de long terme pour la gestion du risque en mettant en place des mécanismes institutionnels indépendants des cycles politiques

Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes institutionnels qui amènent l'État à conserver une vision de long terme, en dépit des fluctuations de l'opinion publique ou des alliances politiques. Par exemple, la prestation par l'État de services de santé doit être financée de manière systématique et durable pour produire des résultats. La Thaïlande et la Turquie, qui ont toutes deux récemment mis en place un programme d'assurance maladie universelle, affichent en ce domaine des résultats probants. Le système financier doit parvenir à concilier inclusion et stabilité. En Malaisie, la banque centrale, le ministère des Finances et le secteur privé préparent une stratégie à long terme pour le secteur financier. Les politiques monétaire et budgétaire anticycliques doivent également s'inscrire dans une perspective à long terme. À cette fin, le Chili, la Colombie et la Norvège s'emploient à rechercher un équilibre budgétaire de long terme.

4. Promouvoir la flexibilité dans un cadre institutionnel bien défini et prévisible

Il est essentiel de pouvoir s'adapter avec flexibilité à de nouvelles circonstances pour promouvoir la résilience et saisir les opportunités.

La migration des ménages motivée par l'évolution de la situation économique et la poursuite d'innovations par les entreprises sous l'effet de chocs associés aux technologies et à la demande sont des exemples notables d'ajustement. L'État doit s'employer à promouvoir la flexibilité tout en préservant une structure institutionnelle rationnelle, transparente et prévisible. Le modèle danois de la « flexicurité » permet d'atteindre un tel équilibre dans le cas des entreprises, car il associe la flexibilité du marché du travail à l'existence d'un solide filet de protection sociale et à des politiques de reconversion. Dans le domaine de la macroéconomie, les stratégies fondées sur une cible d'inflation en régime de taux de change flottant sont un bon modèle de politique monétaire flexible mais rationnelle sur le plan institutionnel.

5. Protéger les populations vulnérables en encourageant l'autonomie et en préservant la viabilité des finances publiques

L'État peut offrir des filets de protection sociale aux ménages qui restent très vulnérables aux chocs. Même les pays à faible revenu peuvent y parvenir, à condition de clairement cibler ces filets sur les populations vulnérables et de les concevoir pour inciter leurs bénéficiaires à travailler. Le système de filet productif mis en place en Éthiopie met des millions de ménages à l'abri de l'insécurité alimentaire tout en investissant dans les actifs des collectivités. La communauté internationale peut également faire bénéficier les populations vulnérables de ses ressources et de ses compétences spécialisées. Bien qu'elle fasse l'objet de nombreuses critiques, l'aide extérieure donne de bons résultats lorsqu'elle est assurée en coordination avec des institutions locales responsables, comme cela s'est produit en Indonésie après le tsunami de 2004. Une gestion du risque efficace peut, en favorisant la poursuite d'une croissance soutenue, réduire la vulnérabilité et contribuer à éliminer l'extrême pauvreté.