



Résumé analytique

L'incidence des catastrophes naturelles sur le bien-être économique et sur la souffrance humaine s'est accrue de manière inquiétante. Rien qu'au cours de la dernière année, le tremblement de terre et le tsunami de l'océan Indien ont fait environ 220 000 morts et laissé 1,5 million de personnes sans abri, des inondations et des coulées de boue catastrophiques ont tué des centaines de personnes au Guatemala, et un violent tremblement de terre au Cachemire a provoqué des dizaines de milliers d'autres morts au Pakistan et en Inde.

Le bilan est saisissant, et le prix payé par les pays touchés, du point de vue du développement humain et économique, est énorme et en croissance. Les catastrophes naturelles deviennent plus coûteuses : en dollars constants, les coûts liés aux catastrophes entre 1990 et 1999 (652 milliards de dollars de pertes matérielles) étaient de plus de 15 fois supérieurs à ceux de la période 1950-1959 (38 milliards de dollars en valeur de 1998). Le coût humain est également élevé : au cours de la période 1984–2003, plus de 4,1 milliards de personnes ont été touchées par des catastrophes naturelles. Le nombre des sinistrés s'est accru, passant de 1,6 milliard de personnes pendant la première moitié de cette période (1984–1993) à près de 2,6 milliards durant la deuxième moitié (1994–2003), et il continue d'augmenter.

Même si les catastrophes causées par des événements naturels se produisent partout dans le monde, les pertes occasionnées par les catastrophes sont en général beaucoup plus grandes

dans les pays en développement que dans les pays développés, en termes de pourcentage du produit intérieur brut (PIB) ou des recettes publiques. Un grand nombre de facteurs expliquent cette incidence disproportionnée sur les pays en développement. L'absence de développement en elle-même contribue aux effets des catastrophes, parce que les constructions sont souvent de piètre qualité, et en raison de l'inexistence de codes de construction, de processus d'enregistrement des biens fonciers et d'autres mécanismes réglementaires, ainsi qu'à cause du fait que de nombreuses autres priorités de développement détournent l'attention des risques présentés par les événements naturels.

La plupart des catastrophes naturelles sont *prévisibles*, dans la mesure où il est possible de prédire, en général, l'endroit où un événement est susceptible de se produire à un certain moment dans un avenir proche (mais pas le moment ou l'ampleur précis d'un tel événement). Les petits États insulaires des Caraïbes et les pays du

Golfe du Mexique seront sans nul doute frappés à maintes reprises par des ouragans ; les pays riverains du Pacifique situés dans le « cercle de feu » sont très susceptibles d'être frappés par des tremblements de terre et des éruptions volcaniques ; les zones côtières à basse altitude de la Baie du Bengale subiront assurément davantage d'inondations ; et l'Afrique connaîtra très probablement plus d'épisodes de sécheresse. Il est par conséquent raisonnable de traiter les dangers de la nature comme des risques pour le développement, surtout dans les régions où ils surviennent de façon répétitive.

Les catastrophes annihilent une bonne partie des laborieux progrès accomplis dans le domaine du développement. A titre illustratif, au Mozambique les prêts de la Banque ont financé la construction de 487 établissements scolaires ; mais une catastrophe récente, à savoir les inondations de 2000, a endommagé ou détruit à elle seule environ 500 écoles primaires ainsi que sept établissements secondaires. Les dégâts causés peuvent anéantir plusieurs années d'aide au développement. Au Pakistan, le tremblement de terre du Cachemire en octobre 2005 a provoqué des dégâts estimés à 5 milliards de dollars, soit à peu près l'équivalent du total de l'aide publique au développement des trois années précédentes, et l'équivalent du montant des prêts accordés à ce pays par la Banque au cours des dix années précédentes.

Dans la plupart des pays en développement, il n'existe pas d'assurance privée contre les risques naturels. Si environ la moitié des coûts liés aux catastrophes naturelles sont couverts par l'assurance aux États-Unis, moins de 2 % le sont dans les pays en développement. En outre, le coût de la couverture des risques inhérents aux catastrophes naturelles dans les pays en développement est souvent supérieur aux frais encourus pour réparer tout simplement les dégâts subis lorsque ces catastrophes se produisent. Par ailleurs, les pays en développement peuvent en général compter sur de l'aide provenant de sources extérieures, ce qui représente un risque moral bien connu dans le domaine des interventions en matière de catastrophe. En ce qui concerne les ménages pauvres, les catastrophes naturelles ne repré-

sentent que l'un des nombreux risques qu'ils courent, et il est peu probable qu'ils y accordent une grande priorité.

Lorsqu'une catastrophe se produit, les pays touchés se préoccupent principalement de ce qu'il faut faire, de la manière de procéder, et des moyens de financer les interventions nécessaires. En général, les fonds sont immédiatement nécessaires et ils sont souvent réaffectés au détriment du développement à long terme, car il n'existe pas de financement pour imprévus. Le coût financier des interventions réalisées dans le cadre des plus récents événements a stimulé un intérêt tout particulier envers la création de mécanismes de financement mondiaux et régionaux. Il a été tour à tour proposé d'établir un mécanisme de financement régional en Amérique latine, et d'étendre un programme existant de l'ONU afin de créer un mécanisme mondial de financement pour imprévus.

La Banque mondiale s'engage de plus en plus à aider les pays à se remettre des effets désastreux des événements naturels et à réduire leur vulnérabilité future. Lorsque la Banque mondiale intervient à la suite d'une catastrophe naturelle, elle a le choix entre un large éventail d'activités de prêt et de services hors prêt. Son intervention porte sur plusieurs domaines et thèmes, notamment le secteur urbain, le secteur rural, l'environnement, l'infrastructure, l'éducation, la santé et la protection sociale.

Ses services hors prêt peuvent comprendre l'organisation des réunions des bailleurs de fonds, l'octroi d'aide pour évaluer les dégâts après la catastrophe, la préparation des études et l'assistance technique. Les activités de prêt de la Banque peuvent consister à redéployer les fonds de projets existants, à modifier la conception de projets prévus ou à élaborer de nouveaux projets en utilisant une variété d'instruments de prêt. Outre ses services d'analyse et de conseil et son appui technique, la Banque a, depuis 1984, financé 528 projets portant sur les catastrophes naturelles et représentant plus de 26 milliards de dollars de prêt.

Le Groupe indépendant d'évaluation a examiné l'expérience de la Banque dans le domaine des interventions liées aux catastrophes au cours des 20 dernières années, afin d'en tirer des en-

seignements pour guider les bonnes pratiques et assurer le succès des activités appuyées par la Banque. L'évaluation vise par ailleurs à guider la révision en cours de l'énoncé de politique de la Banque sur l'aide d'urgence.

L'intervention de la Banque

La Banque a fait montre d'une considérable flexibilité dans son approche de l'aide en cas de catastrophe naturelle et elle a appris à gérer les interventions relatives aux événements, des plus grands aux plus petits qui sont plus limités.

Les services de la Banque ont souvent fait preuve d'innovation dans leur réponse face aux événements liés aux catastrophes, et ils ont mis en évidence leur capacité de gérer des travaux de reconstruction à très grande échelle. L'étude a identifié plus de 60 types d'activités entreprises dans le cadre de projets liés aux catastrophes, et qui vont du dégagement des débris à la fourniture d'abris de secours, en passant par la construction d'abris contre les inondations et d'infrastructures de transport, et le développement institutionnel.

Les interventions relatives aux catastrophes ont consisté notamment en des activités de prêt et des services hors prêt, ces derniers comprenant l'évaluation des besoins liés aux catastrophes, l'aide sous forme de conseils, et d'autres formes d'assistance technique. Parmi les interventions qui ont mis en évidence la flexibilité et l'esprit novateur de la Banque, on peut citer celles ayant trait à la création du Fonds d'investissement social du Honduras (1999), à la réponse face au tremblement de terre de Maharashtra (1997), à la reconstruction après le tremblement de terre du Nord de la Chine (1993), à la reconstruction d'urgence à la suite des inondations au Yémen (1989), et à la prévention de la sécheresse au Niger (1988), lesquelles ont toutes été ajustées de façon dynamique aux conditions de l'époque de leur mise en œuvre.

La Banque a par ailleurs démontré son aptitude à travailler avec les bailleurs de fonds dans le cadre d'une intervention collective, et elle a adapté ses politiques et ses

procédures pour assurer une prompte fourniture de l'aide.

La coordination des bailleurs de fonds a été tout particulièrement étroite dans le cadre des interventions relatives à l'ouragan Mitch au Honduras et au Nicaragua (1999), au tremblement de terre de Marmara en Turquie (2000), à la sécheresse au Soudan (1989), ainsi qu'aux inondations au Bangladesh (1999), au Mozambique (2000) et au Gujarat (2002). Les évaluations conjointes des dégâts sont devenues un important mécanisme permettant de collaborer avec les autres bailleurs de fonds et de veiller à ce que les besoins des emprunteurs soient satisfaits sans créer de chevauchement.

Les projets liés aux catastrophes naturelles financés par la Banque ont obtenu des notes plus élevées, du point de vue des résultats et de la viabilité, que celles du portefeuille de la Banque dans l'ensemble.

Près de 80 % des projets dont un élément important avait trait à la reconstruction après les catastrophes naturelles ou à l'atténuation des risques de catastrophe naturelle ont été jugés satisfaisants en ce qui concerne les résultats, par rapport à une moyenne de 72 % enregistrée à l'échelle de la Banque pour la même période. Ces notes témoignent de l'efficacité particulière de la Banque dans le domaine de la reconstruction des infrastructures physiques, et celui de la fourniture de matériel et d'équipements.

Les notes de viabilité sont également supérieures à la moyenne, mais celles relatives au développement institutionnel sont approximativement similaires à la moyenne. La note de durabilité (des infrastructures, pour l'essentiel) indique la probabilité que les avantages estimatifs nets seront maintenus ou dépassés pendant la durée prévue de vie utile d'un projet. L'expérience du renforcement des capacités en matière de gestion des catastrophes a montré qu'il faut souvent plus d'un cycle de projet pour implanter de façon durable, là où il n'en existait pas, une institution — créée après la catastrophe — qui fonctionne.

Mais en général, les interventions liées aux catastrophes ont eu tendance à être réac-

tives et tactiques, alors qu'une approche proactive et stratégique aurait été avantageuse à plus long terme.

Les pays touchés par la catastrophe ainsi que les bailleurs de fonds qui essayent de leur venir en aide, y compris la Banque, ont en général traité les catastrophes comme une interruption du développement et non comme un risque inhérent au développement. Au niveau national, rares sont les stratégies d'aide-pays et les stratégies de réduction de la pauvreté qui mentionnent les risques liés aux catastrophes naturelles, même dans les pays ayant connu plusieurs événements qui ont entraîné de grandes catastrophes. Les projets quant à eux ont principalement visé à apporter des solutions à court terme, et ils se sont rarement attaqués aux causes profondes des impacts désastreux des catastrophes naturelles.

Dans ses interventions liées aux catastrophes, la Banque recourt de plus en plus aux prêts d'urgence aux pays sinistrés, lesquels sont au cœur de sa politique de prêt d'urgence, même lorsque d'autres instruments peuvent être mieux indiqués.

Le prêt d'urgence aux pays sinistrés offre un traitement accéléré et une courte période d'exécution de trois ans, et il comporte par conséquent d'intéressantes qualités qui sont appréciées à la fois de l'emprunteur et des services de la Banque chargés des interventions en cas de catastrophe. Les prêts d'urgence aux pays sinistrés ont en général été efficaces et ont obtenu des notes élevées en ce qui concerne les résultats. Mais l'accélération du traitement du projet n'est pas toujours souhaitable. Dans le cas de certains projets, une évaluation hâtive a mené à de longues pauses entre l'approbation du prêt et le premier décaissement, à des interventions mal conçues et à des impacts réduits sur la pauvreté.

En outre, en misant sur une période de prêt de trois ans, la Banque peut finir par mettre l'accent sur les activités qui sont censées comporter une courte période d'exécution, en négligeant d'autres activités qui satisfont plus pleinement les besoins des sinistrés et permettent de résoudre les problèmes de vulnérabilité. Il arrive souvent que les activités susceptibles de contri-

buer considérablement à l'effort de reconstruction (et au développement subséquent à long terme de l'emprunteur) ne soient pas couvertes dans les projets financés au moyen des prêts d'urgence aux pays sinistrés, parce qu'elles ne peuvent pas être achevées dans le délai imparti de trois ans—et le projet finit de toute façon par aller au-delà de ce délai.

Les activités cruciales visant à réduire la vulnérabilité à long terme nécessitent plus de trois ans pour leur mise en œuvre, et elles font l'objet d'une faible demande de la part des emprunteurs.

Parmi les 60 activités identifiées dans les projets financés par la Banque —au titre de l'appui à la balance des paiements — une seule a été exécutée pendant moins de trois ans, en moyenne. Les types d'activités qui peuvent avoir le plus grand impact sur la réduction de la vulnérabilité, telles que l'élaboration ou la révision du code de construction, la mise en place d'institutions de gestion des risques de catastrophe, l'établissement de l'assurance et d'autres mécanismes de déplacement de risque, sont précisément celles pour lesquelles les emprunteurs sont le moins susceptibles de contracter des prêts. La Banque doit trouver des moyens d'encourager de telles activités.

Les mesures prises pendant les premières semaines ou les premiers mois après une catastrophe ont un impact majeur sur le processus de reconstruction qui suivra, et il convient de les planifier et de les mettre en œuvre en conséquence.

Les choix opérés immédiatement après une catastrophe — et portant sur les abris, la réinstallation, le dégagement des débris, la distribution de l'aide, etc. — influent sur les choix subséquents en matière de solution à plus long terme et de réduction de la vulnérabilité, et ils peuvent avoir de graves conséquences pour l'aptitude des pauvres à se remettre des effets de la catastrophe.

Les mesures prises immédiatement après la catastrophe doivent en outre prévoir le renforcement des capacités ainsi que l'acquisition des connaissances et des compétences qui seront né-

cessaires pour le processus de reconstruction. Si des études doivent produire des connaissances qui sont critiques pour éclairer pleinement la prise de mesures liées au projet, il convient qu'elles soient préconisées par un promoteur puissant, tel que la Banque. Le renforcement des capacités de passation des marchés et d'élaboration des dossiers d'appel d'offres doit s'effectuer très tôt. Dans les évaluations réalisées au niveau du projet, la passation des marchés est l'une des activités des projets les plus fréquemment citées comme ayant besoin d'amélioration.

La Banque doit être capable d'identifier les situations où la hâte est plus néfaste que bénéfique, si elle tient à ce que son intervention soit déterminée par les besoins de développement et non par les mécanismes de financement.

Les mécanismes de financement ont eux-mêmes besoin d'être repensés : le prêt à l'appui de la balance des paiements a certes été un mécanisme de décaissement relativement rapide, mais en moyenne il est bien loin d'être aussi rapide qu'on ne s'y attendait, et il n'a été utile que dans un nombre très limité de situations. Plusieurs tentatives appuyées par la Banque pour établir des mécanismes de déplacement de risque (assurance et financement pour imprévus) ont contribué à attirer l'attention des gouvernements sur les problèmes de développement à long terme que posent les catastrophes, mais trop peu de ces mécanismes ont été créés et évalués pour qu'on se prononce de façon éclairée sur leur valeur. Enfin, dans les pays très vulnérables, la Banque recourt beaucoup plus fréquemment à la réaffectation des prêts qu'à ses autres types d'interventions liées aux catastrophes.

Il convient d'accorder une attention spéciale aux activités de reconstruction ciblant les pauvres, mais ces activités sont tout particulièrement difficiles à réaliser dans les projets relatifs aux catastrophes, et les effets de la pauvreté sont en général mal établis.

Lorsque les projets de la Banque ont ciblé les pauvres, ils ont souvent dépassé l'impact

prévu : des 51 projets dont les effets sont attestés, 41 ont eu un impact comparable ou supérieur aux attentes. Toutefois, les données sont incomplètes et les preuves montrant les impacts sur la pauvreté sont minces.

Même dans les circonstances difficiles qui entourent une intervention liée aux catastrophes, la participation des bénéficiaires aux processus de conception et d'exécution est indispensable pour en assurer le succès. Les avantages de la participation ont été mis en évidence dans le cadre du Projet de reconstruction à la suite des inondations survenues en Argentine en 1993. A cette occasion, les bénéficiaires avaient été associés à toutes les étapes du projet. L'interaction entre les bénéficiaires et les autorités locales a permis d'assurer la disponibilité en temps voulu des matériaux de construction, et la prise en compte des coutumes locales dans la conception architecturale des nouvelles habitations. Les services de la Banque ont relevé que cette situation a suscité l'adhésion des bénéficiaires et amélioré l'entretien des ouvrages construits.

Il ressort de l'expérience de la Turquie et du Chili que les transferts d'espèces et la fourniture de moyens de subsistance peuvent se révéler tout particulièrement efficaces pour les pauvres. L'expérience montre par ailleurs qu'il convient d'accorder une attention spéciale aux femmes et aux autres groupes vulnérables, en veillant surtout à l'équité du traitement des sinistrés.

Les logements reconstruits de façon à résister aux inondations et à répondre aux besoins des occupants réduisent la vulnérabilité.

Les codes de construction peuvent améliorer la qualité de l'environnement bâti, mais dans les quartiers à habitat spontané où en général les exigences relatives aux immeubles ne sont pas satisfaites, il importe de propager selon divers moyens des pratiques de construction plus sûres. La simplicité du message est indispensable pour l'adoption à grande échelle de technologies qui permettent de construire des ouvrages résistant aux catastrophes, comme il l'a été amplement démontré en Inde. Étant donné que les logements provisoires sont parfois occupés pendant de longues périodes, certains projets ont

bâti des abris temporaires selon des normes légèrement plus élevées, afin qu'ils puissent au besoin devenir une autre forme d'habitation pour les pauvres, une fois les nouveaux logements construits.

En outre, si les abris sont construits de façon à résister aux catastrophes, ils seront plus sûrs pour les personnes déplacées qui y vivront, tout comme ils serviront d'exemple que les populations pourront voir et qui pourrait influencer sur leurs futurs choix en matière de construction. Des techniques simples peuvent être utilisées pour assurer la résistance de petits logements bâtis par les propriétaires ou des ouvriers qualifiés, et on peut recourir à des techniques plus complexes dans le cas des immeubles conçus par des ingénieurs, tels que les tours d'habitation.

Intégrer la gestion des risques à la stratégie de développement

Les risques naturels sont très concentrés, aussi convient-il de s'attacher tout particulièrement à prendre les dispositions nécessaires avant que ne se produise la catastrophe et à réduire la vulnérabilité à long terme des pays à risque élevé.

Dix pays bénéficient de 208 (39 %) des 528 projets du portefeuille de la Banque. Les opérations de prêt de la Banque sont également concentrées du point de vue des engagements — 7,5 % des projets ont reçu 32 % du financement. Les risques naturels sont prévisibles dans nombre de pays, et pourtant ces risques sont peu souvent pris en compte dans les programmes nationaux ou dans le financement des projets, même dans les pays très vulnérables.

Lors de l'élaboration des programmes de prêt aux pays et des opérations de prêt en faveur des projets, la Banque doit amplifier l'importance accordée aux risques naturels, surtout dans le cas des pays très vulnérables. Pour y parvenir de façon efficace, il convient de classer les pays emprunteurs par niveau de vulnérabilité. Le présent rapport propose un moyen de le faire, qui consiste à diviser les emprunteurs en trois groupes selon le niveau de vulnérabilité de chacun (élevé, moyen et faible, en fonction du pourcentage du PIB du pays qui est exposé à deux ou plusieurs risques naturels).

La forte concentration des risques donne par ailleurs à penser qu'il est nécessaire de trouver des mécanismes pour financer ces risques ou pour les transférer.

Même si l'on finit par réunir des fonds mondiaux ou régionaux, ils ne serviront probablement qu'à satisfaire les besoins en matière de liquidité à court terme des pays touchés par les catastrophes. Si la Banque doit montrer qu'elle contribue à de telles solutions régionales et mondiales, il importe également qu'elle continue de réaliser des activités à plus long terme visant à réduire la vulnérabilité.

Dans le cadre de son engagement à long terme auprès des pays clients, la Banque doit veiller à ce qu'une attention soutenue soit accordée à la réduction permanente de la vulnérabilité.

La Banque a appuyé plusieurs initiatives de recherche sur la couverture des risques et la participation du secteur privé au financement de la reconstruction. Les approches financières de la mitigation des pertes qui suscitent de l'intérêt sont notamment : le déplacement de risque au moyen des obligations catastrophes, les programmes nationaux d'assurance des propriétaires, les fonds de secours et le microfinancement. En outre, dix projets financés par la Banque (dont cinq sont en cours et n'ont pas été évalués) commencent à étudier les régimes d'assurance nationaux.

Coordination au sein et à l'extérieur de la Banque

La Banque possède la capacité en ressources humaines nécessaires pour intervenir en cas de catastrophe et pour satisfaire les besoins — liés aux risques naturels — à long terme des pays, mais la mobilisation de ces ressources est difficile.

La Banque a un corps de cadres dévoués et expérimentés, mais elle manque de moyens efficaces de mettre de manière fiable ce personnel et le savoir pertinent au service de ses emprunteurs ou même de ses propres équipes de projet. Depuis 1999, une unité composée de trois personnes aide les chefs de projet de la Banque à gérer les catastrophes naturelles et technolo-

giques, et elle aide à réaliser des interventions plus stratégiques et plus rapides. À cette unité s'ajoute un groupe thématique comprenant plus de 100 employés qui possèdent une expérience dans le domaine des catastrophes. Cependant, les bailleurs de fonds et les pays clients ignorent à qui adresser leurs questions courantes au sujet des catastrophes et de la coordination y afférente. Le système actuel a en outre réduit effectivement la visibilité du thème des catastrophes naturelles au sein de la Banque. Lorsqu'une catastrophe se produit, il peut s'avérer difficile de faire en sorte que les employés compétents et expérimentés abandonnent leurs tâches du moment pour s'occuper de l'intervention.

La coordination des bailleurs de fonds est tout particulièrement cruciale pour le secours en cas de catastrophe et la reconstruction, en raison en partie de la nature dynamique de cette situation, mais aussi parce que les catastrophes donnent en général lieu à l'intervention d'un grand nombre de bailleurs de fonds.

De plus en plus, les emprunteurs eux-mêmes assurent la nécessaire coordination des bailleurs de fonds, mais ils n'en continuent pas moins d'avoir besoin d'aide en matière de coordination, surtout au début des opérations de secours et de la reconstruction.

L'expérience acquise dans les projets montre que l'élaboration d'une stratégie de reconstruction à adopter par tous exige non seulement que la Banque soit immédiatement présente dans la zone sinistrée, mais aussi qu'elle y reste pendant une longue période afin de s'assurer que tous les besoins en matière de reconstruction sont couverts, que le plan est conçu de façon appropriée pour la capacité disponible, que les besoins des parties prenantes sont satisfaits, que la répartition de la main-d'œuvre est raisonnable et que les besoins des pauvres et des groupes vulnérables sont pris en considération.

En 1989, par exemple, les négociateurs de la Banque au Soudan ont travaillé avec les bailleurs de fonds pour veiller à ce que leurs besoins soient satisfaits et qu'il n'y ait pas d'inutiles chevauchements dans la couverture. En maintenant flexible le contenu de sa contribution, la Banque

a aidé les autres bailleurs de fonds à opérer des ajustements au niveau de leurs programmes. La Banque a ensuite financé la partie non couverte des interventions.

La communauté du développement doit commencer à travailler plus tôt avec les emprunteurs sinistrés, et maintenir cette collaboration pendant plus longtemps.

Il convient clairement d'attirer l'attention des gouvernements sur l'expérience internationale relative aux incidences de la gestion efficace et inefficace du secours et à l'aptitude des principales parties prenantes à participer efficacement au processus de reconstruction. Plus précisément, la Banque doit être présente pendant la phase d'urgence pour assurer le succès des projets de reconstruction qu'elle finance. Les groupes de proximité à faible revenu ont besoin d'aide jusqu'à ce que soit renforcée leur capacité de gérer l'infrastructure qui a été confiée à leurs soins.

Recommandations

Le chapitre 6 du rapport formule un nombre de propositions précises par rapport aux révisions à apporter à la politique de prêt d'urgence de la Banque. Ces recommandations ne sont pas reprises en intégralité ici.

Élaborer une stratégie ou un plan d'action pour l'aide en cas de catastrophe naturelle.

L'aide en cas de catastrophe naturelle de la Banque bénéficierait de l'élaboration d'une stratégie ou d'un plan d'action, ainsi que de directives connexes, qui permettraient :

- au personnel d'intervenir en situation d'urgence en fournissant un secours rapide et en mettant en œuvre une opération de reconstruction bien planifiée, et ce de façon plus efficace et en un temps beaucoup plus court ;
- de veiller à ce que la création de fonds pour imprévus (à l'échelle nationale, régionale ou mondiale) ait pour effet que tous les pays emprunteurs confrontés à des événements majeurs bénéficient d'une intervention financière suffisante et à temps.
- d'initier les pays les plus vulnérables à la gestion des risques naturels.

La stratégie ou le plan d'action doit définir une méthodologie pour évaluer le niveau de risque de catastrophe de chaque pays. Il est proposé que les pays soient divisés en groupes à risque élevé, moyen et faible. Le plan d'action doit ensuite indiquer la manière dont la Banque aidera les emprunteurs de chaque catégorie à réduire leur vulnérabilité et à faire fond sur les capacités et la volonté politique locales.

Dans les pays très vulnérables, le plan d'action doit prévoir des mesures permettant de prêter davantage attention aux risques naturels pendant l'évaluation des projets d'investissement en général, et lors de l'élaboration des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, des Stratégies d'aide-pays (CAS) et d'autres documents stratégiques en particulier. Le cas échéant, ces documents doivent, au-delà de la description des risques, indiquer des activités contrôlables de réduction de la vulnérabilité et de développement institutionnel.

En ce qui concerne les pays les plus vulnérables, le financement pour imprévus doit être disponible, qu'il fasse partie d'un prêt ou qu'il revête la forme d'un fonds mis de côté dans un programme de prêt de la CAS, voire d'un fonds autonome de catastrophe (même si ces fonds peuvent devenir inutiles si l'on établit en fin de compte des fonds régionaux ou mondiaux). Une autre solution digne d'intérêt est la création d'un fonds spécial placé sous le contrôle du président et pouvant servir à financer un lancement rapide des opérations de secours lorsqu'une catastrophe se produit.

Les pays dont le niveau de risque est moyen ou élevé doivent prévoir, dans les projets financés par la Banque, la conception d'ouvrages résistant aux catastrophes. Pour tous les pays, il convient de tenir compte des risques de catastrophe dans les documents classiques d'évaluation des risques.

La stratégie ou le plan d'action doit être soumis au Conseil pour examen.

Revoir la politique pour mieux guider le personnel et rendre plus flexibles les interventions de la Banque liées aux catastrophes naturelles.

Il existe un grand nombre de types de situations d'urgence, et malgré quelques chevauchements,

la plupart d'entre elles diffèrent de façon fondamentale des catastrophes causées par des événements naturels. La politique de la Banque doit tenir compte de ces différences en traitant différemment les conflits et les épidémies, au moyen de dispositions qui ne s'appliquent qu'à chaque cas pertinent. Pour ce faire, il est possible de procéder de deux manières : les catastrophes naturelles peuvent faire l'objet d'une politique opérationnelle distincte (tel que l'a recommandé le Groupe indépendant d'évaluation en 1998 dans son évaluation de l'expérience de la Banque en matière de reconstruction à la suite d'un conflit) ; ou alors, l'opérationnelle 8.50 pourrait prévoir des clauses précises pour les catastrophes naturelles, pour les situations suivant un conflit, ainsi que pour la santé et d'autres cas d'urgence, afin que chaque sujet soit traité séparément. Quelle que soit la forme qu'elle prend, la politique de la Banque doit se concentrer davantage sur la prévention des catastrophes et la réduction de la vulnérabilité dans toutes les opérations portant sur les catastrophes naturelles. Il convient d'alléger les restrictions auxquelles la politique assujettit l'aide et le financement en faveur des événements périodiques.

L'accélération du traitement des prêts d'urgence aux pays sinistrés et de la prise de dispositions pour leur décaissement rapide a satisfait en partie le besoin de célérité dans le lancement des activités à court terme, même si ces mesures pourraient être avantageusement complétées par un nouveau mécanisme, tel qu'un fonds central spécial géré par le cabinet du président (et similaire à celui qui est en place à la Banque interaméricaine de développement) pour financer les besoins les plus urgents pendant les premiers jours d'une intervention en cas de catastrophe.

Le recours aux prêts d'urgence aux pays sinistrés est toutefois moins indiqué dans le cas des activités à plus long terme tels que la réduction de la vulnérabilité, la reconstruction, et le renforcement des institutions, qui nécessitent un plus long délai de préparation et d'évaluation et n'ont pas besoin d'être soustraites aux normes de diligence raisonnable et aux mesures de sauvegarde.

De même, pour qu'une attention soit accordée aux problèmes sociaux lors de la préparation

et de l'exécution, il faut en général un délai plus long qu'on ne peut ménager dans le cadre des prêts d'urgence aux pays sinistrés. De telles activités conviennent mieux aux opérations classiques d'investissement, mais elles y ont souvent perdu au change en raison du délai d'exécution de trois ans des prêts d'urgence aux pays sinistrés, et de la perte de l'intérêt de l'emprunteur pour un deuxième prêt après l'obtention du prêt d'urgence aux pays sinistrés.

Renforcer la capacité de la Banque d'intervenir en cas de catastrophe et d'assurer une mobilisation rapide de ses ressources.

Qu'il existe ou non une unité désignée pour s'occuper des catastrophes et des risques naturels, il est nécessaire qu'en situation d'urgence, la Banque ait la capacité de réunir rapidement les expériences internationales et de les diffuser auprès des emprunteurs. En outre, les équipes de projet doivent être appuyées lors de l'évaluation des dégâts après la catastrophe et de la conception d'interventions d'urgence adaptées aux besoins et aux capacités de chaque emprunteur.

L'intervention en cas de catastrophe exige une expertise multisectorielle. Il peut s'avérer crucial de faire en sorte que des personnes expérimentées en matière de catastrophe participent aux missions organisées par la Banque à la suite des crises majeures. En désignant sur une base sélective les cadres devant participer aux missions dans les régions sinistrées, on évite les problèmes liés à la conception et à l'ampleur de l'intervention qui peuvent survenir lorsque les membres de la mission n'ont pas l'habitude de voir des destructions à une vaste échelle ou qu'ils ne possèdent pas de connaissances sur le pays. Peu de cadres ayant le profil idéal sont en service à la Banque, et à l'heure actuelle cette dernière ne dispose d'aucun mécanisme cohérent pour les mobiliser en vue d'une intervention en cas de catastrophe naturelle. Le fait d'éloigner de leurs responsabilités courantes les membres du Groupe thématique sur la gestion des risques a inévitablement une incidence négative sur leurs activités normales. En outre, le nombre d'employés expérimentés est si petit qu'on tend à solliciter les mêmes personnes à maintes reprises.