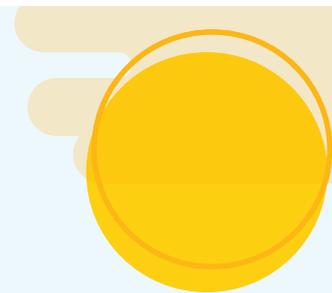


Le financement des risques de catastrophe: Une introduction

Les principes fondamentaux et le cadre opérationnel



Programme D'Assurance et de
Gestion Financière des Risques
de Catastrophe

SUPPORTÉ PAR
GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

L'impact des catastrophes et des chocs climatiques sur le développement

Au cours des 15 dernières années, plus d'un milliard de personnes sont sorties de la pauvreté, mais les risques liés au climat et aux catastrophes menacent ces réalisations. Les pertes d'actifs mondiaux liées aux catastrophes atteignent désormais une moyenne de plus de 300 milliards de dollars par an. Selon un rapport de la Banque mondiale de 2017, les impacts des catastrophes sur le bien-être sont équivalents à une baisse de la consommation estimée, à 520 milliards de dollars américains - soit 60 % de plus que les pertes d'actifs habituellement signalées - et font basculer chaque année environ 26 millions de personnes dans la pauvreté.¹ De plus, les effets négatifs des catastrophes et des chocs climatiques sont aggravés par les menaces de plus en plus complexes auxquelles les pays sont confrontés, allant des migrations causées par la fragilité et les situations de conflit, au risque de pandémie. On estime que 93 % des personnes confrontées à une pauvreté extrême, vivent aujourd'hui dans des pays politiquement fragiles ou écologiquement vulnérables, voire les deux à la fois. En 2017, pour financer ses programmes d'aide humanitaire l'ONU a demandé un chiffre record de 22,2 milliards de dollars, destiné à aider près de 93 millions de personnes touchées par des conflits et des catastrophes naturelles.



le nombre de personnes qui sont sorties de la pauvreté au cours des 15 dernières années



la moyenne annuelle pertes d'actifs liées aux catastrophes atteignent aujourd'hui



les impacts des catastrophes sur le bien-être sont équivalents à une baisse de la consommation estimée, à 520 milliards de dollars américains



En 2017, pour financer ses programmes d'aide humanitaire l'ONU a demandé un chiffre record de 22,2 milliards de dollars

¹ Hallegatte et al. 2017

Le financement des risques de catastrophe

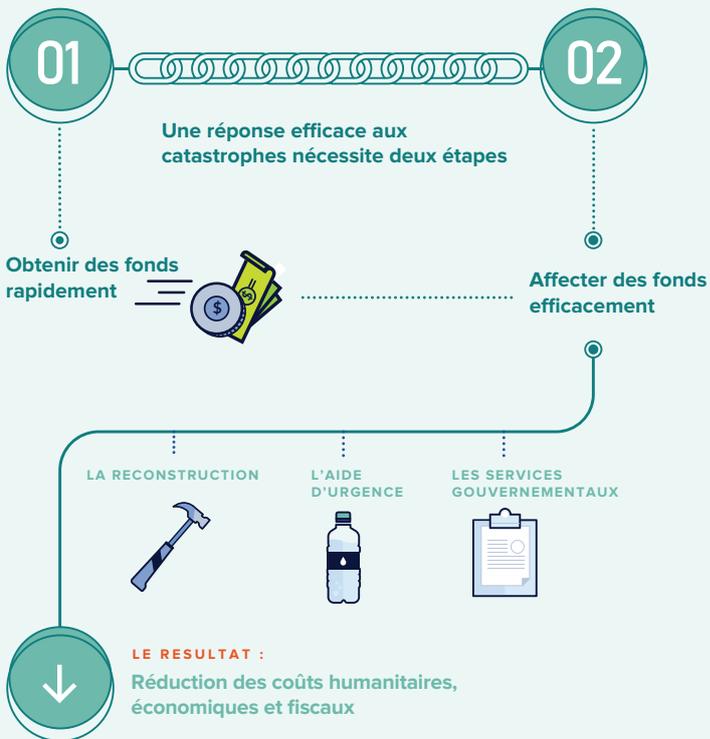
Un nombre croissant de gouvernements optent pour une approche proactive (et plus rentable) qui protège les budgets nationaux ainsi que les vies et les moyens de subsistance de leurs habitants contre des impacts des catastrophes. Cette approche complète d'autres éléments d'une stratégie globale de gestion des risques de catastrophe, allant des investissements dans la réduction des risques à l'amélioration de la préparation ainsi qu' au relèvement résilient et à la reconstruction.

La protection financière consiste pour les gouvernements à se préparer à l'avance afin de mieux gérer le coût des catastrophes, d'assurer un accès prévisible et rapide aux ressources indispensables et, enfin, d'atténuer l'incidence financière à long terme.

Bien qu'il existe de nombreux besoins post-catastrophes que le gouvernement n'est pas légalement tenu de couvrir, la pression sociale et politique peuvent créer des engagements conditionnels implicites même là où il n'existe aucune responsabilité légale. Les engagements conditionnels implicites sont souvent très difficiles à estimer à l'avance pour le gouvernement et ils peuvent représenter un risque fiscal majeur.

Même dans les années sans catastrophes exceptionnelles, les coûts de réponse peuvent être significatifs en cas de catastrophes moins importantes mais fréquentes.

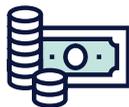
Le financement des risques de catastrophe répond à deux défis principaux :



Les solutions de financement des risques de catastrophe : La définition et les bénéficiaires

Les instruments de financement et d'assurance des risques de catastrophe visent à accroître la résilience des pays vulnérables face aux impacts financiers des catastrophes et à garantir l'accès au financement post-catastrophe avant qu'un événement ne se produise, assurant ainsi des ressources rapides et rentables pour financer les efforts de relèvement et de reconstruction.

En général, les gouvernements cherchent une protection financière pour quatre groupes différents de la société : les gouvernements nationaux et locaux, les propriétaires immobiliers et les Petites et Moyennes Entreprises (PME), les agriculteurs et la partie la plus pauvre de la population. Des outils différents sont appropriés pour chaque groupe :



La protection financière pour une réponse rapide et la protection du budget aident les gouvernements nationaux et infranationaux à devenir proactifs dans la gestion des risques financiers, capables ainsi de faire face au coût des catastrophes.



La protection financière pour les moyens d'existence plus résilients permet aux gouvernements de transmettre l'aide d'urgence aux ménages par des mécanismes de protection sociale, permettant une réponse plus rapide et plus transparente aux catastrophes et aidant à réduire l'impact humanitaire.



La protection financière pour les propriétaires immobiliers et les petites entreprises soutient les gouvernements à développer des marchés d'assurance privée contre les catastrophes touchants à la propriété. Elle protège les bénéficiaires contre les pertes découlant des dommages matériels.



La protection financière pour l'agriculture soutient les gouvernements à mettre en œuvre des partenariats public-privé durables et rentables dans le domaine de l'assurance agricole, dans le cadre de gestion des risques agricoles. L'assurance agricole profite aux agriculteurs, aux éleveurs et aux pêcheurs.

Les principes fondamentaux du financement des risques de catastrophe

Les gouvernements qui cherchent à évaluer et à améliorer leur résilience financière devraient être guidés par quatre principes fondamentaux. Ces principes ne disent pas aux décideurs ce qu'ils doivent faire, mais ils fournissent un cadre pour évaluer les décisions politiques et les instruments financiers.



LA CADENCE DE MOBILISATION DU FINANCEMENT

La rapidité est importante, mais toutes les ressources ne sont pas nécessaires en même temps.



DECAISSEMENT DES FONDS

Il faut remplacer sa source par sa mobilisation.



APPROCHE STRATIFIÉE DE LA GESTION DES RISQUES DE CATASTROPHE

Aucun instrument financier unique ne peut répondre à tous les risques.



DONNÉES ET ANALYTIQUE

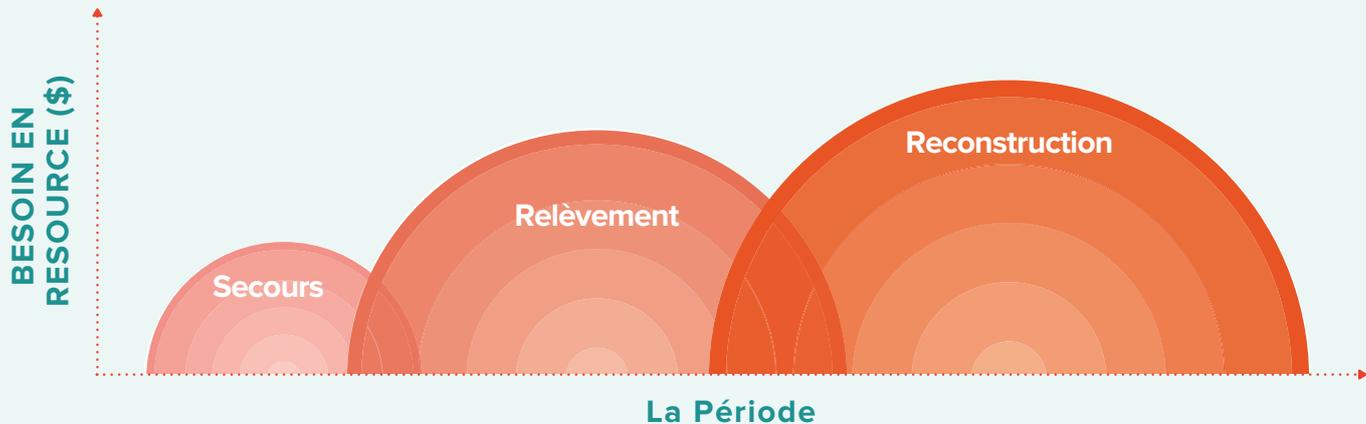
Pour prendre des décisions financières judicieuses, les gouvernements ont besoin des informations pertinentes.

Principe fondamental n° 1

La cadence de mobilisation du financement : La rapidité est importante, mais toutes les ressources ne sont pas nécessaires en même temps.

Il est nécessaire de comprendre le calendrier des besoins. Après une catastrophe majeure, le gouvernement n'aura pas besoin de l'ensemble des fonds nécessaires pour le programme de reconstruction au même moment. Alors que la liquidité immédiate est cruciale pour soutenir les opérations de secours et de rétablissement rapide, le gouvernement

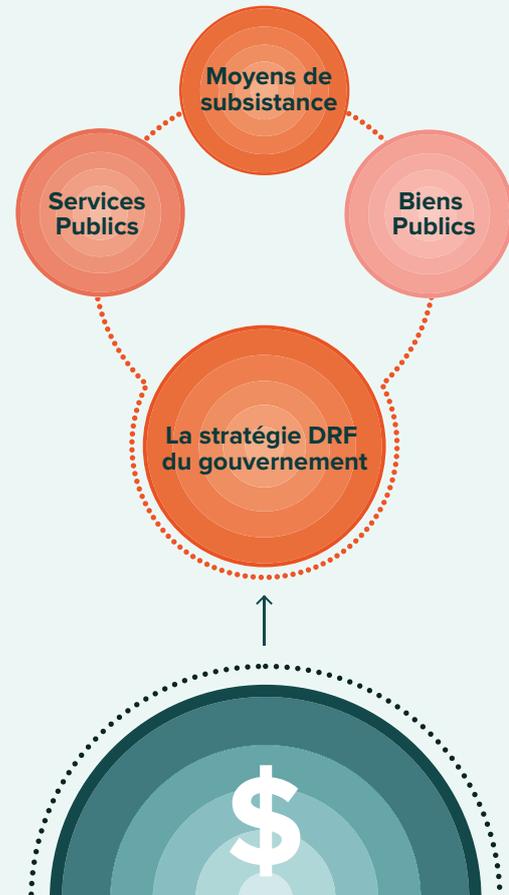
dispose de plus de temps à mobiliser les ressources nécessaires pour le programme de reconstruction. Cette variation dans le calendrier des besoins a des implications évidentes pour la conception d'une gestion financière efficace des catastrophes..



Principe fondamental n° 2

Décaissement des fonds : La distribution des fonds est aussi importante que sa mobilisation.

Les gouvernements ont besoin de mécanismes et d'expertise spécialisés pour allouer, déboursier et contrôler efficacement les fonds du relèvement et de la reconstruction. Une étroite collaboration entre le ministère des finances et l'entité publique chargée de gérer des fonds post-catastrophe, comme les gouvernements locaux ou les agences chargées de l'entretien des infrastructures publiques, est cruciale. En plus, le système de décaissement doit trouver un équilibre entre le besoin des décideurs politiques de décaisser rapidement les fonds et la transparence ainsi que la responsabilité exigées par le public et les partenaires techniques et financiers.

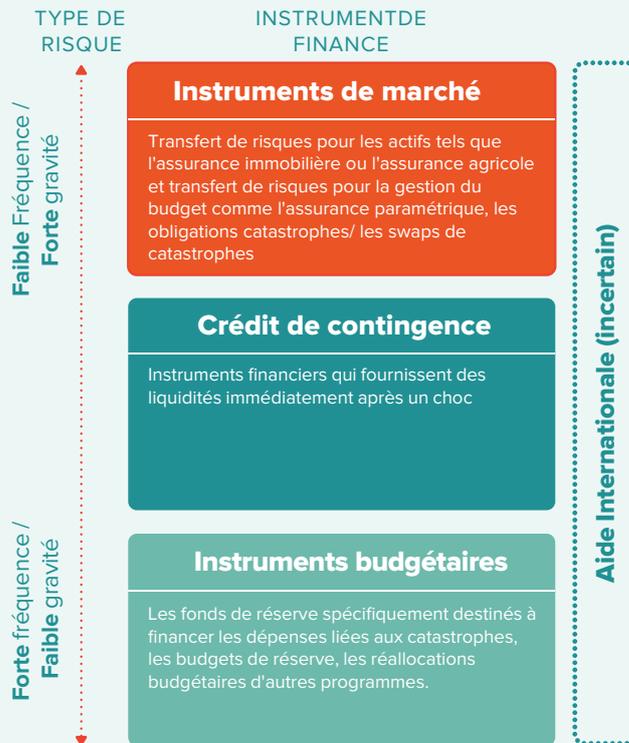


Principe fondamental n° 3

Approche stratifiée de la gestion des risques de catastrophe : Aucun instrument financier unique ne peut répondre à tous les risques

L'expérience internationale a montré que les gouvernements combinent idéalement différents instruments pour se protéger contre des événements dont la fréquence et la gravité varient. Cette approche, connue comme une approche stratifiée de la gestion des risques, fait partie d'une stratégie globale de protection financière qui mobilise différents instruments, avant ou après une catastrophe, pour répondre à l'évolution des besoins de financement .

L'approche stratifiée de la gestion des risques assure que les sources de financement les moins coûteuses sont d'abord utilisées et que les instruments les plus coûteux sont utilisés seulement dans des circonstances exceptionnelles. Par exemple, l'assurance peut fournir une couverture contre les événements extrêmes, mais elle n'est pas appropriée pour protéger contre les événements de faible intensité qui se produisent régulièrement. Pour prendre en charge ce niveau de risque le plus bas, le gouvernement pourrait envisager de créer un fonds d'urgence spécifique.

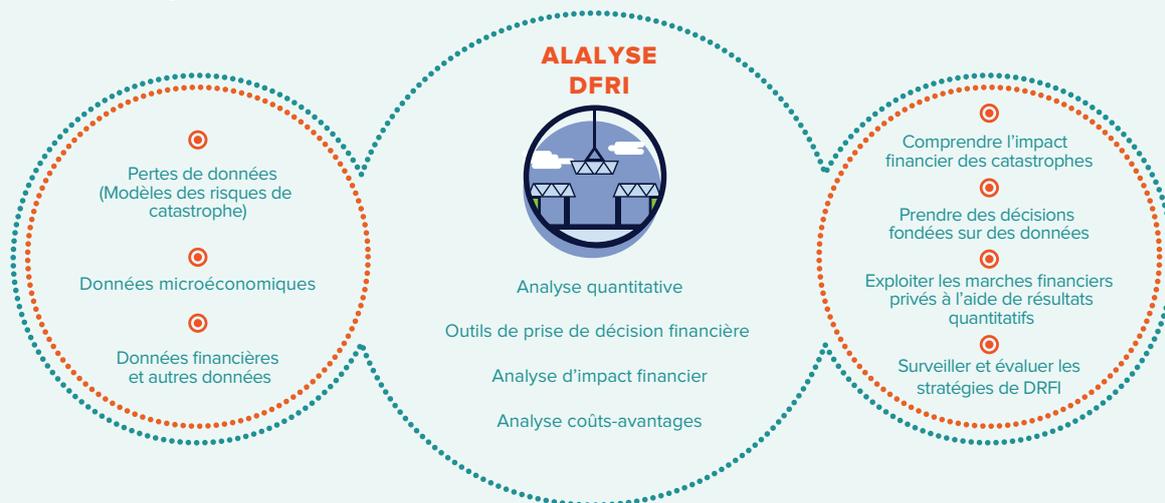


Principe fondamental n° 4

Données et analytiques : Pour prendre des décisions financières judicieuses, les gouvernements ont besoin des informations pertinentes

L'analyse financière des données concernant les risques et des preuves quantitatives permettent aux gouvernements de prendre des décisions en fonction du risque pour ce qui concerne leur protection financière contre les catastrophes. Afin de prendre des décisions judicieuses, une analyse actuarielle et des outils sont nécessaires pour aider les gouvernements à comprendre et

à évaluer les instruments et stratégies financiers alternatifs; des interfaces conviviales pour réduire l'écart entre les décideurs politiques et les modèles techniques sous-jacents ; et une analyse quantitative pour exploiter les marchés financiers et les solutions du secteur privé



Le cadre opérationnel pour le financement des risques de catastrophe

Le cadre opérationnel présenté ici aide les décideurs à concevoir et à mettre en œuvre des mécanismes de protection financière. Il présente une manière cohérente du financement des risques de catastrophe afin que les gouvernements puissent mieux identifier et mettre en œuvre leurs priorités, et que les partenaires internationaux du développement et le secteur privé puissent mieux les soutenir dans cette démarche.

Cependant, le cadre n'est pas un plan d'action détaillé et ne fournit pas de directives précises sur la manière d'effectuer chaque étape. Les défis spécifiques, auxquels les pays sont confrontés, varient à supprimer. Par exemple, les petits États insulaires en développement qui sont exposés aux chocs financiers - où la perte peut dépasser le PIB annuel - sont confrontés à des défis très différents, de ceux de grands pays à revenu intermédiaire qui tentent de protéger les populations à faible revenu contre les catastrophes.

Ce cadre peut être utile aux gouvernements dans deux situations différentes



ceux qui prévoient de mettre en œuvre un produit ou un instrument financier spécifique (tel que le transfert de risques vers les marchés internationaux) et qui ont besoin de situer l'instrument dans le contexte plus large de la protection financière et de la préparation aux catastrophes; et



ceux qui cherchent à atteindre un objectif de développement particulier, comme la protection de petits agriculteurs contre la sécheresse ou l'accès à des liquidités immédiates après une catastrophe pour les gouvernements centraux ou infranationaux.

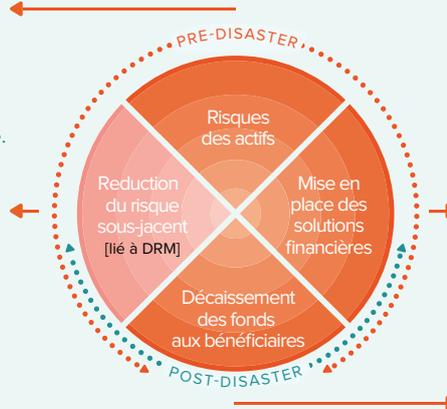
Le cadre opérationnel: les étapes techniques

Étapes techniques fondamentales, complètent et éclairent les décisions politiques : évaluation des risques [voir 'Principe fondamental Données et Analyse de données, ci-dessus], mise en place des solutions financières [voir 'Principe fondamental n° 1: Calendrier du financement ' et 'Principe fondamental n° 3 : Approche stratifiée de la gestion des risques'], Décaissement des fonds aux bénéficiaires [voir Principe fondamental n° 2: Décaissement des fonds], et la réduction des risques sous-jacents.

Les évaluations des risques pour la protection financière quantifient les impacts potentiels des catastrophes sur la base de données historiques et simulées. Cela nécessite souvent des investissements dans les données relatives aux risques, à l'exposition et à la vulnérabilité. Cela implique également la mise en place d'une interface efficace entre les décideurs politiques et les modèles techniques sous-jacents.

Pour assurer une protection financière durable, il faut réduire les facteurs sous-jacents de ce risque.

La protection financière durable complète la réduction des risques en gérant le risque résiduel qui n'est ni possible ni rentable à atténuer. Cela crée aussi des incitations à investir dans la réduction et la prévention des risques en mettant un prix sur la prise de risque et en clarifiant la propriété du risque.



Une intervention efficace et le relèvement après une catastrophe dépend de l'accès à des ressources suffisantes et en temps voulu.

Cela comprend :

- (i) Mise en place des ressources financières nécessaires pour que le gouvernement puisse répondre à ses passifs éventuels.
- (ii) Développement des marchés de l'assurance contre des risque de catastrophe et de l'assurance agricoles, en s'appuyant sur des partenariats public-privé
- (iii) Élaboration des règles et la mise en place des instruments de financement pour une protection sociale évolutive.

Les ressources doivent parvenir aux bénéficiaires de manière transparente et responsable et en temps voulu. Cela nécessite des systèmes administratifs et juridiques efficaces pour l'affectation et l'exécution des fonds destinés au budget de l'État, à la distribution et au règlement des assurances [souvent par les chaînes privés], ainsi qu'aux programmes de protection sociale.

Le cadre opérationnel: le processus politique

Le cadre opérationnel du financement des risques de catastrophe implique le processus de décision pour un gouvernement intéressé par la protection financière. Le processus conduit les décideurs politiques à répondre aux questions fondamentales qui déterminent la forme et l'orientation de l'engagement du pays dans le financement des risques de catastrophe, dans le cadre d'une stratégie globale de gestion des risques.

Pour mettre en place des solutions pour la gestion des risques de catastrophe, les décideurs politiques doivent d'abord clarifier les objectifs de développement globaux et identifier les bénéficiaires potentiels du programme d'assurance [voir 'Les groupes bénéficiaires' ci-dessus]. La deuxième étape consiste à utiliser des informations historiques et des évaluations de risques pour identifier l'impact financier sur ces groupes et les causes sous-jacentes de ces effets [voir 'Principe fondamental n° 4: Données et analyse de données' ci-dessus]. La dernière étape consiste à déterminer les mécanismes appropriés pour financer ce risque [voir 'fondamental n°1: Calendrier du financement et 'fondamental n°3 : Une approche stratifiée de la gestion des risques' ci-dessus] et comment les fonds parviendront-ils aux bénéficiaires prévus [voir 'Principe fondamental n°2 : Décaissement des fonds' ci-dessus].



ÉTAPE 1

Pour prévoir des solutions pour la gestion des risques de catastrophe, les décideurs politiques doivent d'abord clarifier les objectifs de développement globaux et identifier les bénéficiaires potentiels du programme d'assurance



ÉTAPE 2

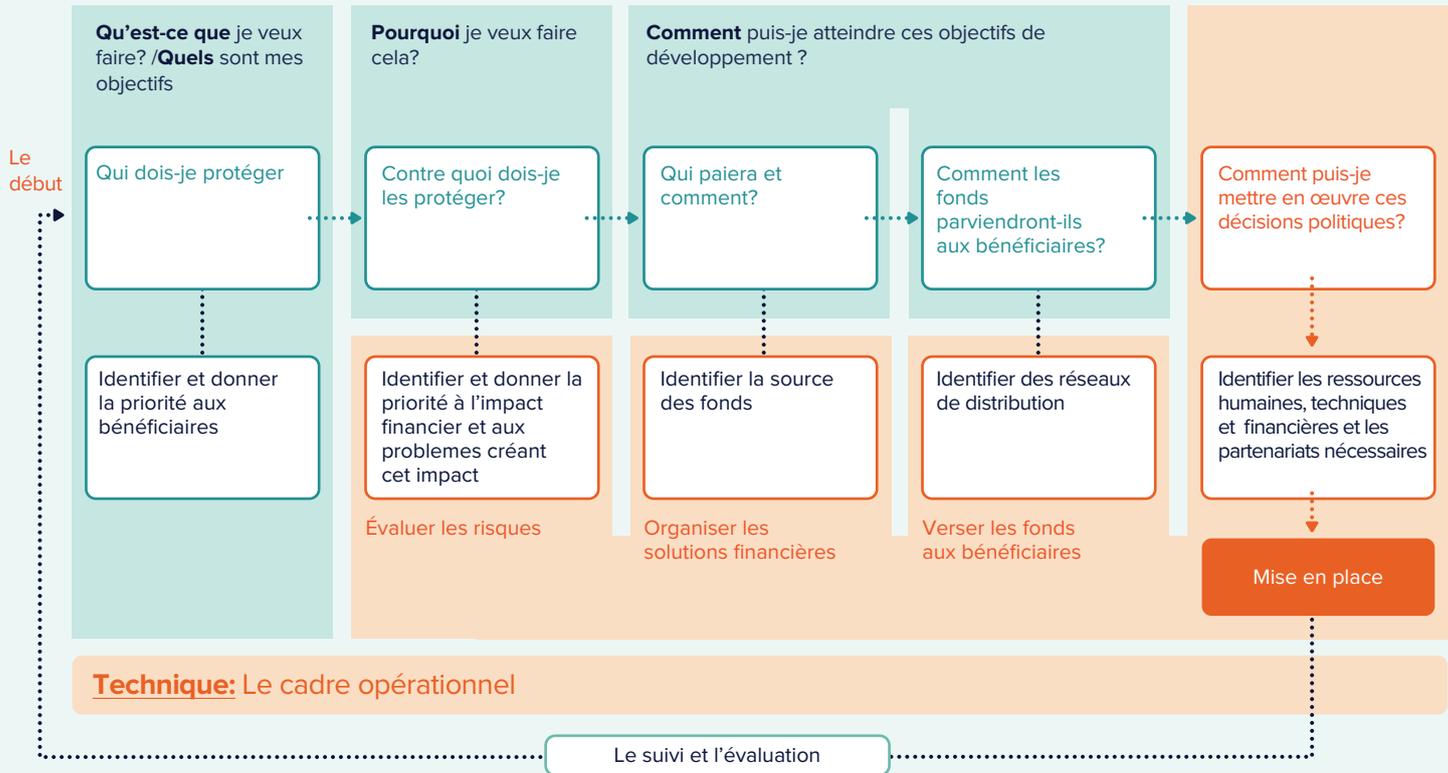
La deuxième étape consiste à utiliser des informations historiques et des évaluations de risques pour identifier l'impact financier sur ces groupes et les causes sous-jacentes de ces effets



ÉTAPE 3

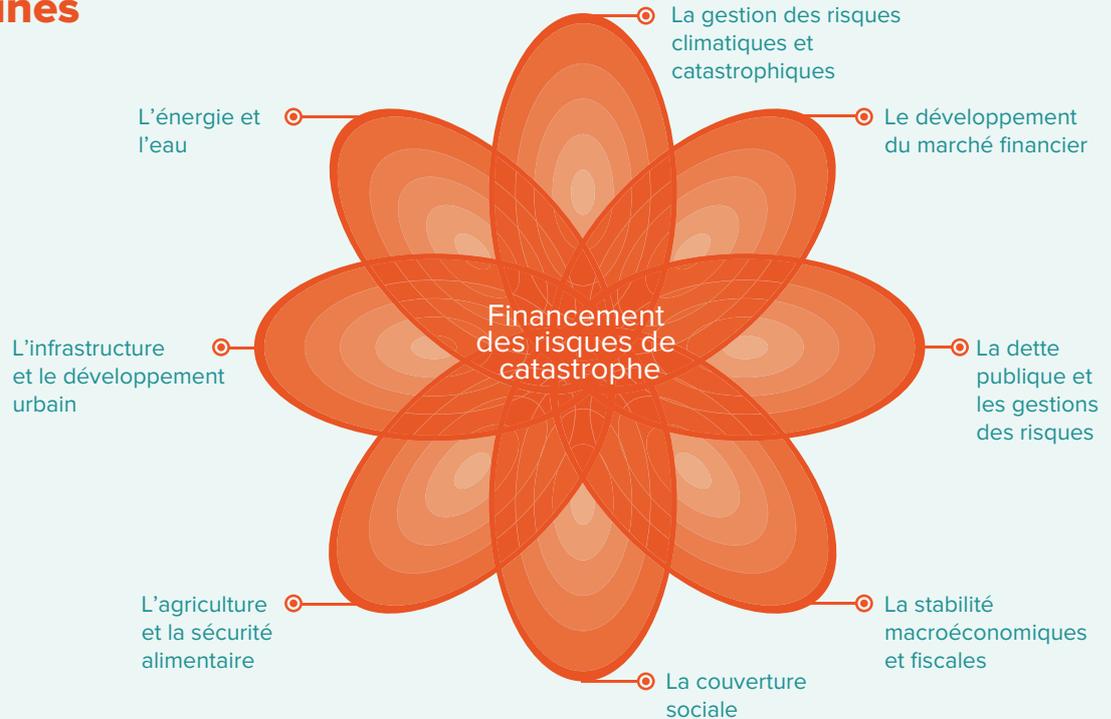
La dernière étape consiste à déterminer les mécanismes appropriés pour financer ce risque et comment les fonds parviendront-ils aux bénéficiaires prévus

La politique: La stratégie de protection financière et plan d'action



Les liens avec d'autres domaines

Le financement des risques de catastrophe complète et relie de nombreux domaines politiques afin d'aider les pays à devenir des gestionnaires de risques plus efficaces. En travaillant avec les processus existants et en les améliorant autant que possible, les gouvernements peuvent gérer les catastrophes plus efficacement et éviter de se créer des travaux supplémentaires.



Le Programme de financement et d'assurance contre le risque de catastrophe naturelle (DRFIP) de la Banque mondiale aide les pays en voie de développement à gérer les coûts potentiellement élevés des catastrophes et des chocs climatiques. Le DRFIP fournit des services d'analyse et de conseil, des services de coordination et des services financiers à plus de 60 pays dans le monde entier pour soutenir le développement et la mise en œuvre des stratégies de protection financière complètes contre les risques liés au climat et à la catastrophe.

“Cette publication est un résumé des informations détaillées, fournies dans *‘Financial Protection Against Natural Disasters: Un cadre opérationnel pour le financement et l'assurance des risques de catastrophe ainsi que ‘Sovereign Climate and Disaster Risk Pooling: contribution technique de la Banque mondiale au G20, qui peut être consultée à l'adresse suivante www.worldbank.org/drfi. Cette version résumée qui a été dispensé à plus de 1 000 fonctionnaires et praticiens du développement depuis 2016, a été affinée grâce à un cours d'introduction sur les principes fondamentaux du financement des risques de catastrophe.*

Le financement des risques de catastrophe: Une introduction

Les principes fondamentaux et le cadre opérationnel

Pour plus d'informations sur le DRFIP:
www.worldbank.org/drfi

Pour des informations et des publications sur le
financement des risques de catastrophe:
www.financialprotectionforum.org

Programme D'Assurance et de
Gestion Financière des Risques
de Catastrophe



COORDONNÉES

Olivier Mahul
omahul@worldbank.org

Kaavya Ashok Krishna
kashokkrishna@ifc.org