

L'aide en cas de catastrophe naturelle

LES CATASTROPHES NATURELLES TELLES QUE LE passage du cyclone Mitch n'ont pas un caractère exceptionnel : elles s'abattent régulièrement sur les mêmes pays. La comparaison des dégâts provoqués par des tempêtes ou d'autres catastrophes naturelles dans les pays industrialisés et les pays en développement montre que le nombre de blessés et de morts peut être jusqu'à 100 fois plus élevé dans les pays les plus démunis. Les mesures de prévention prises au Japon, en Europe occidentale et en Amérique du Nord limitent les dégâts qu'engendrent ces phénomènes, ce qui rend le coût des primes d'assurance abordable. À l'inverse, dans les régions extrêmement vulnérables, comme les plaines d'inondation au Bangladesh, le caractère *certain* des catastrophes exclut la possibilité de réassurance ou de coassurance. L'absence de mesures d'atténuation constitue en soi un indicateur du sous-développement, auquel la Banque peut aider à remédier.

Prévention et reconstruction

Le caractère répétitif des catastrophes, d'une part, et l'existence de remèdes technologiques, sociaux et organisationnels, d'autre part, font que les mesures d'*atténuation* — c'est-à-dire les politiques et les dispositions destinées à atténuer l'impact des catastrophes à venir — doivent faire partie intégrante d'une stratégie de prévention et de reconstruction. Bien qu'il soit impossible de prévenir entièrement les conséquences des catastrophes — on a vu des bâtiments

répondant aux mesures antisismiques se coucher sur le côté tout en restant intacts —, il est possible de les atténuer de manière à réduire les pertes en vies humaines et les dégâts aux constructions existantes. Le passage du cyclone Mitch, en novembre 1998, en est une parfaite illustration. Avec les technologies existantes, il n'y a en effet aucune raison pour que de fortes pluies fassent un grand nombre de morts. Les systèmes de prévision, d'analyse et de cartographie du risque sont très performants, et une



catastrophe de ce type peut être évitée dès lors que les services voulus existent et que les ressources sont suffisantes. La communauté des acteurs du développement devrait unir ses forces pour aider les pays les plus vulnérables à éviter de telles pertes à l'avenir. En ce qui concerne la Banque, la prévention et l'atténuation des effets des catastrophes naturelles devraient faire partie intégrante des stratégies de partenariat avec les différents pays des régions sujettes aux catastrophes.

Les secours d'urgence et la Banque

La Banque peut apporter un secours d'urgence sous des formes diverses. Elle peut notamment fournir un appui immédiat pour évaluer l'impact de la catastrophe et élaborer une stratégie de reconstruction, restructurer son portefeuille de prêts dans le pays touché pour contribuer au redressement, redéfinir les projets non encore approuvés pour y inclure des activités de cette nature ou encore accorder des prêts d'urgence à cette fin. Ces prêts visent à aider à reconstruire les biens corporels et à relancer l'activité économique et sociale au lendemain d'une catastrophe. Les activités connexes tendent en règle générale à faciliter la reconstitution du patrimoine et le redémarrage de la production. Elles sont en outre censées prendre en compte la stratégie d'aide au pays et les stratégies de développement sectoriel. Le programme de prêts au pays peut être ajusté pour y intégrer un nouveau prêt d'urgence.

Lorsque ces modalités ne permettent pas de faire face à des événements imprévus (comme une crise politique ou des problèmes humanitaires), les dons peuvent constituer une réponse appropriée. À titre d'exemple, en octobre 1992, la Banque a approuvé l'octroi d'un don de 20 millions de dollars à la Somalie pour financer un appui logistique destiné à faciliter l'acheminement de nourriture et l'achat de médicaments alors même que se produisait une catastrophe humanitaire résultant de la sécheresse et de la guerre civile. Bien que membre de la Banque, la Somalie, dont les emprunts avaient été déclarés improductifs, ne pouvait plus prétendre à des prêts de la Banque. En l'absence de tout gouvernement *de fait*, le don, bien qu'officiellement octroyé à la Somalie, a été en réalité remis directement aux organismes des Nations Unies chargés de mener à bien les opérations de secours.

Par ailleurs, la Banque est en passe de jouer un rôle nouveau, en tant que source de savoir au service du développement. Sa capacité de créer, d'acquérir, de gérer et de diffuser des connaissances lui permet de transmettre des enseignements importants, tirés de son propre acquis, mais aussi de l'expérience accumulée par les pays en développement eux-mêmes.

Fournir un abri aux populations brutalement touchées par une catastrophe est le besoin le plus immédiat. Cependant, au cours de la préparation de la plupart des prêts à la reconstruction, les chefs de projet doivent faire face à un véritable dilemme, la question étant de savoir s'il convient que la Banque finance des biens privés et s'il y a lieu d'astreindre les bénéficiaires des logements de remplacement à contribuer d'emblée à leur propre secours, et à rembourser ensuite progressivement. L'examen de projets ayant déjà fait l'objet de prêts à la reconstruction (séisme à Popayán, en Colombie, séisme à Mexico, cyclone à la Jamaïque, séisme en El Salvador, séisme en Chine) met en évidence certains succès pour ce qui est du logement, mais aussi des difficultés à recouvrer les coûts auprès de bénéficiaires qui ont perdu leurs meubles, leurs vêtements, leurs ustensiles de cuisine, leurs réserves alimentaires et leur emploi, et qui doivent les remplacer au plus vite.

S'il est naturel que les pouvoirs publics souhaitent voir chaque bénéficiaire d'une aide d'urgence contribuer aux frais encourus, exiger une contribution préalable revient à refuser d'aider ceux qui sont dans l'incapacité de payer. La meilleure solution consiste à bâtir un logement vivable et de partir du principe que le bénéficiaire couvrira les frais supplémentaires. Un prêt accordé à un bénéficiaire incapable de justifier de revenus suffisants se traduira dans tous les cas par un portefeuille de qualité douteuse. Tout calcul de recouvrement des coûts à partir des conditions consenties devrait prévoir un différé de paiement pour permettre à l'emprunteur de redresser sa situation financière avant de commencer à rembourser et devrait intégrer par avance les conséquences d'un non-recouvrement de certaines sommes.

Éléments stratégiques clés

Un bref examen de l'action de la Banque à l'occasion de plus d'une vingtaine d'opérations de secours faisant suite à des tempêtes, des inondations, des sécheresses, des séismes et des conflits donne à penser que l'institution doit suivre une stratégie visant essentiellement à :

- répondre de façon évolutive aux situations d'urgence pour rétablir rapidement la situation à peu de frais ;
- réduire la vulnérabilité face à l'ensemble des catastrophes naturelles auxquelles le pays est sujet ;
- investir dans des mesures d'atténuation sur le plan matériel et financier.

Enseignements tirés de l'expérience de la Banque

La Banque devrait participer dès le premier instant aux interventions à la suite d'une catastrophe naturelle. Le recours à des groupes consultatifs s'est avéré

particulièrement efficace pour mobiliser des ressources d'urgence et faciliter la coordination dans les situations d'après-conflit. Ce même mécanisme pourrait être utilisé dans le cas des opérations de secours après une catastrophe naturelle.

Un travail de préparation initiale, comprenant notamment une évaluation conjointe des dégâts et des besoins en prévision des réunions des groupes consultatifs ainsi qu'un dispositif institutionnel solide, doit être effectué avant que ne soit arrêté le programme des opérations. Il est particulièrement important d'identifier des responsables solides sur le plan local ainsi que des bureaux pour gérer le projet.

Les représentants résidents devraient disposer de pouvoirs suffisants pour décider de la programmation et de l'exécution des opérations sur le terrain, et du personnel expérimenté devrait être affecté aux interventions d'urgence. À plus long terme, la Banque devra se doter d'un groupe expérimenté de spécialistes des catastrophes et leur confier des tâches qui n'empêchent pas leur intervention rapide. La préparation de directives écrites destinées aux chefs de projet qui se trouveraient confrontés à une catastrophe naturelle devrait également constituer une priorité.

La conception des projets doit être simple, s'appuyer sur la large participation des populations/bénéficiaires sur place, et tenir compte des capacités locales d'exécution. Le projet doit être mis en oeuvre avec la souplesse suffisante pour répondre aux attentes locales. Il convient de se garder d'utiliser les secours pour promouvoir des réformes sociales, le déplacement des populations ou l'acquisition des terres nécessaires à cette fin.

La reconstruction sur le même site doit être encouragée pour tirer parti des infrastructures et équipements collectifs existants, tout en réduisant au minimum les déplacements de populations et les perturbations sociales qu'ils entraînent. Une telle approche a encouragé l'initiative personnelle en vue de reconstruire à un faible coût. Elle permet également de tirer profit des leçons tirées de l'expérience d'autres pays en développement qui ont été confrontés à des catastrophes similaires.

La reconstruction des infrastructures endommagées est impérative mais insuffisante en soi. Il est tout aussi important d'identifier les points faibles à l'échelle locale et de déterminer comment y remédier par des moyens qui débouchent sur des solutions durables. La viabilité des infrastructures reconstruites au lendemain d'une catastrophe est toujours incertaine si des mesures à long terme destinées à atténuer l'impact de futures catastrophes n'ont pas été prises. Les solutions à envisager (en tenant compte de ce qui est possible au vu des ressources disponibles) sont les suivantes : incitations financières,

méthodes d'utilisation et d'aménagement de l'espace, examen des régimes d'occupation des sols, amélioration des normes de construction, formation d'ouvriers en bâtiment qualifiés et autres mesures non structurelles pour réduire la vulnérabilité.

Les formules retenues doivent être d'un bon rapport coût-efficacité. C'est ainsi que, tout en permettant aux familles de reconstruire en fonction de leurs goûts et de leurs moyens, il faut également à la fois les conseiller sur les techniques de construction garantissant une résistance aux catastrophes et leur fournir les incitations voulues. Il est souhaitable de reconstruire à faible coût, mais les économies réalisées sur la structure des bâtiments ne sont pas avantageuses si la zone est sujette à des catastrophes répétées. En outre, il conviendrait d'étudier la possibilité de disposer de systèmes d'alerte plus perfectionnés qui permettraient, par exemple, aux populations vulnérables de se mettre en lieu sûr. Les zones d'extrême pauvreté, les habitats précaires et les régions où les normes de construction ne sont pas respectées doivent faire l'objet d'un traitement particulier.

Afin d'éviter tout retard dans les travaux de reconstruction, il convient de ne pas attendre pour adopter des mécanismes simplifiés de décision et de passation des marchés de génie civil.

Un préfinancement devrait être mis en place pour les actions qui, tout en étant d'une dimension extrêmement modeste, n'en revêtent pas moins une importance capitale au lendemain d'une catastrophe. Il est nécessaire de lancer des activités telles que la construction d'infrastructures modèles ou la démonstration de techniques d'atténuation avant qu'il ne soit trop tard et que les prix explosent. Trop souvent, des accords d'une importance fondamentale avec des administrations publiques, d'autres bailleurs de fonds ou des ONG se trouvent compromis par le déblocage tardif des fonds de la Banque.

Les opérations d'aide d'urgence nécessitent des liquidités solides et sûres, et la conception et l'application des modalités de décaissement exigent un soin particulier. Pour satisfaire à ces conditions, les prêts à la reconstruction doivent être à décaissement rapide et tout obstacle à l'apport des liquidités doit être réduit au minimum grâce à l'existence de directives, de dossiers d'appel d'offres types et d'une assistance technique à ceux qui empruntent pour la première fois et à la mise en place de procédures simples de décaissement sur place.

L'aide d'urgence doit favoriser un développement équitable. Il est, par exemple, nécessaire de définir une politique à l'égard des locataires au lendemain d'une catastrophe. L'utilisation des dossiers publics pour

reloger de nombreuses personnes aisées sans rien faire pour les locataires n'est pas équitable.

Les premières mesures d'aide d'urgence ne sont jamais neutres : elles favorisent le développement ou elles y font obstacle. Des études récentes ont montré qu'il était possible, même dans des situations de crise politique et sociale, de mener des opérations qui contribueront au

développement d'un pays. Le renforcement des institutions locales pour qu'elles puissent mieux affronter la situation du moment est un investissement pour l'avenir. Les descriptifs des projets de reconstruction d'urgence devraient faire état des objectifs de développement institutionnel et définir des indicateurs quantifiables qui permettront de vérifier dans quelle mesure ces objectifs auront été atteints.

Précis

À partir de « Natural Disaster, the Knockout Punch: A Policy Implementation Review and Future Strategy » par Ronald S. Parker, et de données complémentaires tirées de « The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction », par Alcira Kramer et al., Rapport n° 17769, mai 1998, et d'un examen interne de projets de la Banque. Les Administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer ce rapport auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale :

tél. : 1-202/458-5454

fax : 1-202/522-1500

email : pic@worldbank.org.

Veuillez adresser vos commentaires et demandes de renseignements au rédacteur en chef, Elizabeth Campbell-Pagé, tél. : 1-202/473-5365, fax : 1-202/522-3125, email : ecampbellpage@worldbank.org

Les commentaires et demandes de renseignements doivent être adressés à l'OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, email : OED Help Desk@worldbank.org

Ce précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les Précis de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées.