



Conseil d'administration

Pour examen

GN-2354-5
23 février 2007
Original : anglais

À : Le Conseil d'administration

De : Le secrétaire

Sujet : Politique de gestion des risques de catastrophe. Version révisée

Demandes à : Mme Janine Ferreti (extension 1795) ou M. Kari Keipi (extension 1939)

Remarques : Cette version révisée contient les modifications demandées par le Comité des politiques et d'évaluation lors de sa réunion du 22 février 2007 (voir 3, Procès-verbal PEA/07/3). Les changements sont marqués d'un trait dans la marge de droite.

Remplace : GN-2354-3 (2/07)

Références : GN-2354 (1/05), GN-2354-1 (1/05), GN-2354-2 (2/05)



Banque Interaméricaine de Développement

**POLITIQUE DE GESTION DES RISQUES
DE CATASTROPHE**

22 février 2007

POLITIQUE DE GESTION DES RISQUES DE CATASTROPHE ¹

22 février 2007

D) Introduction

Cette politique de gestion des risques de catastrophe a été élaborée dans le contexte d'une augmentation du nombre et de la gravité des catastrophes en Amérique latine et dans les Caraïbes ainsi que de la prise de conscience de leurs grandes répercussions dans le développement économique et social de la région, qui affectent de manière disproportionnée les pays et les peuples les plus pauvres.

Cette politique, qui met l'accent sur la réduction des risques, vise à améliorer le cadre institutionnel et politique de la Banque pour soutenir la gestion des risques de catastrophe afin de protéger le développement socio-économique des pays membres emprunteurs et d'améliorer l'efficacité de l'assistance prévue par la Banque.

Une approche proactive, pour réduire le nombre de catastrophes dans la région, exige une approche globale qui met davantage l'accent sur des mesures prises avant qu'un aléa naturel ne devienne un désastre plutôt que sur un redressement suite à une catastrophe. Cette approche vise à faire de la prévention des risques de catastrophe une partie intégrante de la gouvernance. Elle comprend l'ensemble des activités suivantes : l'analyse des risques pour identifier les types et l'ampleur des impacts potentiels rencontrés par les pays membres affectant les investissements de développement ; des mesures de prévention et d'atténuation pour répondre aux sources structurelles et non structurelles de vulnérabilité ; la protection financière et le transfert des risques pour répartir les risques financiers dans le temps et entre les différents acteurs ; la préparation et l'intervention en cas d'urgence pour améliorer la capacité d'un pays à faire face rapidement et efficacement à une situation d'urgence ; la réhabilitation et la reconstruction après une catastrophe pour soutenir un redressement efficace et pour prévenir de futures catastrophes.

La Banque reconnaît que des capacités institutionnelles adéquates et une participation significative de la société civile sont particulièrement importantes pour gérer les risques liés aux aléas naturels aux niveaux régional, national et local ainsi que pour la réussite des objectifs de cette politique. La Banque fera un effort supplémentaire pour prendre en compte : les mesures systématiques d'incitation et les priorités concurrentes influençant les décisions d'investissement pour la gestion des risques de catastrophe par les gouvernements nationaux, régionaux ou locaux ; le rôle accru des investissements du secteur privé et des partenariats public / privé ; l'amélioration de la qualité et de l'accès à l'information grâce à la recherche et aux nouvelles technologies ; l'importance croissante des opportunités et des défis régionaux et mondiaux, et la nécessité d'une coordination inter-institutionnelle pour une action efficace. La Banque reconnaît que les processus de développement tels que l'urbanisation rapide et la dégradation de l'environnement peuvent favoriser la vulnérabilité aux aléas naturels et cette vulnérabilité est souvent liée au genre et à la pauvreté.

¹ Le document complémentaire de la nouvelle politique proposée fournit un support de fond et un contexte

pour ce document. Il souligne l'état actuel de la gestion des risques de catastrophe en Amérique latine et dans les Caraïbes et la nécessité de réduire la vulnérabilité. Il détaille également les mérites de la transition vers la gestion des risques de catastrophe qui est incorporée dans la nouvelle politique.

II) Objectifs

L'objectif de la politique de gestion des risques de catastrophe de la Banque est d'orienter les efforts de la Banque pour aider ses emprunteurs à réduire les risques provenant d'aléas naturels et à gérer les catastrophes, afin d'atteindre leurs objectifs de développement social et économique.

La politique a deux objectifs spécifiques interdépendants :

- i) Renforcer l'efficacité de la Banque à aider ses emprunteurs à gérer systématiquement les risques liés aux aléas naturels en identifiant ces risques, en réduisant la vulnérabilité et en prévenant et en atténuant les catastrophes avant qu'elles ne surviennent ; et
- ii) Faciliter une assistance rapide et appropriée de la Banque à ses pays membres emprunteurs en réaction aux catastrophes afin de dynamiser efficacement leurs efforts de développement et d'éviter de réinstaurer la vulnérabilité.

III) Portée

Zones de couverture

La politique de gestion des risques de catastrophes s'applique à la Banque interaméricaine de développement (BID), tant dans ses activités publiques et privées que dans le cadre du Fonds d'investissement multilatéral (MIF).

Les activités et instruments assujettis à cette politique comprennent l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies par pays et de dialogues de programme de pays, de produits financiers et non financiers, d'opérations publiques et privées, d'intermédiation financière et des aspects pertinents concernant des pratiques d'achat de projets de la Banque.

Cette politique fournit deux lignes d'action qui répondent à : (i) la prévention et l'atténuation des catastrophes qui résultent des aléas naturels, par le biais de programmes et de projets proactifs aux niveaux régional, national et local ; et (ii) la réaction post-catastrophe aux impacts des aléas naturels, et les dommages physiques (tels que l'effondrement structurel et des explosions) résultant d'accidents technologiques ou d'autres types de catastrophes résultant de l'activité humaine.

En ce qui concerne les aléas naturels, cette politique couvre la variété des événements depuis des *aléas de fréquence faible / de grandes conséquences* aux *aléas de fréquence élevée / de faibles conséquences*. Les aléas avec de grandes conséquences entraînent généralement une catastrophe « déclarée » qui dépasse la capacité d'adaptation du pays ou de la communauté affectés utilisant ses propres ressources. Lorsque les aléas de fréquence élevée / de faibles conséquences (tel que les inondations fréquentes, les feux de forêts ou les sécheresses) sont mal gérés, ils peuvent avoir des impacts cumulatifs significatifs sur les efforts d'un pays pour réduire la pauvreté et atteindre les objectifs d'équité sociale, ainsi que sur son développement économique.

La Banque n'a pas d'avantage comparatif dans le domaine de l'aide humanitaire. Cette assistance ne doit être envisagée qu'à travers des coopérations techniques d'urgence (comme décrit dans la Directive B-3) ou à travers des sources extérieures à la BID.

Définitions clés

"*Catastrophe*", tel qu'utilisé dans cette politique, se réfère à une perturbation grave du fonctionnement d'une société, d'une communauté ou d'un projet causant des pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales étendues ou graves, qui dépassent la capacité d'adaptation de la société, de la communauté ou du projet utilisant ses propres ressources.

Un "*aléa naturel*" désigne des processus ou des phénomènes naturels affectant la biosphère qui peuvent constituer un événement dommageable. Ces aléas comprennent : les tremblements de terre, les tempêtes, les ouragans, les glissements de terrain, les raz-de-marée, les éruptions volcaniques, les inondations, les gelées, les feux de forêt et la sécheresse ou une combinaison de ces facteurs. Les aléas émanant de variations climatiques telles que celles liées au phénomène El Niño sont couverts par cette politique.

La "*vulnérabilité*" est une condition déterminée par des facteurs ou des processus physiques, sociaux, économiques et environnementaux, qui augmentent la prédisposition d'une communauté aux impacts des aléas.

La "*gestion des risques de catastrophe*" est le processus systématique qui intègre l'identification, l'atténuation et le transfert des risques, ainsi que la préparation aux catastrophes afin de réduire les impacts des futures catastrophes. Il intègre l'intervention d'urgence, la réhabilitation et la reconstruction pour atténuer les impacts des catastrophes actuelles tout en évitant de réinstaurer la vulnérabilité.

Zones en dehors de la politique actuelle

La prévention et l'atténuation des catastrophes causées par la violence sociale et politique (également appelées catastrophes provoquées par des conflits) seront traitées séparément de cette politique, car la planification et l'application de politiques, de stratégies et de mesures qui identifient et réduisent les risques associés à ces événements sont très différentes de celles nécessaires pour prévenir et atténuer les aléas naturels.

La prévention des aléas technologiques sera gérée dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre régulières du projet de la Banque, conformément aux politiques sectorielles applicables. Les activités de la Banque visant à adresser et à remédier à la dégradation de l'environnement, qui pourrait d'ailleurs expliquer la vulnérabilité accrue aux aléas naturels et dans certains cas les risques accrus, seront gérées dans le cadre de la Politique de la Banque sur l'environnement et les sauvegardes. Elle prévoit également des sauvegardes pour s'assurer que toutes les opérations et activités de la Banque soient écologiquement durables.

Les épidémies et les pandémies comme le VIH/SIDA ne sont pas incluses dans la portée de la politique. Celles-ci sont couvertes par la politique de santé publique de la Banque.

Les opérations de prêt pour aborder les urgences financières sont traitées par le biais de directives de prêts d'urgence de la Banque.

La gestion des risques liés au personnel et aux installations de la Banque est couverte par le plan de continuité des activités de la Banque.

IV) Directives

Les directives suivantes fournissent les principes que la Banque va suivre pour gérer les risques de catastrophe liés au travail de planification et du projet aussi bien dans les secteurs publics que privés, et la réaction de la Banque à une catastrophe.

IV-A) Gestion des risques par la planification et les opérations

A-1. Planification

Dialogue avec les pays membres emprunteurs. La Banque s'efforcera d'inclure la discussion sur la gestion proactive des risques de catastrophes dans l'ordre du jour du dialogue avec les pays membres emprunteurs. La Banque tiendra dûment compte de la vulnérabilité associée aux aléas naturels et à la gestion des risques en relation avec les domaines d'intervention prioritaires discutés et convenus avec les emprunteurs pour le développement de stratégies nationales et régionales, et de programmes opérationnels.

La Banque identifiera les pays en fonction de leur niveau d'exposition aux aléas naturels sur la base des indicateurs existants et de l'expérience de la Banque. Pour les pays fortement exposés aux aléas naturels, la Banque identifiera leur vulnérabilité potentielle comme un défi de développement majeur et proposera une évaluation des risques de catastrophes au niveau du pays. Lorsque les évaluations identifient que des perturbations potentiellement importantes du développement social et économique du pays pourraient être causées par des aléas naturels, la Banque encouragera l'inclusion des activités de gestion des risques de catastrophe dans le programme stratégique et opérationnel convenu avec l'emprunteur. Celles-ci peuvent inclure des réformes politiques, des activités spécifiques de renforcement institutionnel et d'aménagement du territoire, des mesures de protection financière telles que le transfert de risques et des projets d'investissement permettant de réduire la vulnérabilité aux niveaux national, régional et municipal. Lorsque les aléas naturels peuvent toucher plus d'un pays, la Banque encouragera l'approche régionale dans le cadre de la planification existante. La Banque favorisera l'utilisation du Fonds sectoriel de prévention des catastrophes et du Fonds de prévention des catastrophes décrits dans la section V de la présente politique et des autres moyens qu'elle offre pour financer les actions recommandées résultant du processus d'évaluation.

A-2 Risque et viabilité du projet

Identification et réduction des risques du projet. Les projets du secteur public et privé financés par la banque comprendront les mesures nécessaires pour réduire le risque de catastrophe à un niveau acceptable tel que déterminé par la Banque sur la base des pratiques et des normes généralement reconnues. La Banque ne financera pas de projets qui, selon son analyse, augmenteraient la menace de pertes en vies humaines, de blessures humaines graves, de graves perturbations économiques ou de dommages matériels importants liés aux aléas naturels.

Pendant le processus de préparation du projet, les équipes détermineront si les projets sont exposés d'une manière importante à des aléas naturels ou présentent un potentiel élevé d'exacerbation des risques. Les résultats seront communiqués à la Banque dans le cadre de

la sélection des projets sociaux et environnementaux et

du processus de classification. Les équipes de projet devraient envisager le risque d'exposition aux aléas naturels en prenant en compte la répartition projetée en fréquence, durée et intensité des aléas dans la zone géographique qui concerne le projet.

Les équipes de projet procéderont à une évaluation des risques d'aléas naturels pour les projets qui se trouvent fortement exposés aux catastrophes naturelles ou qui ont un fort potentiel d'exacerber le risque. Une attention particulière sera nécessaire pour évaluer les risques pour les projets situés dans des zones très exposées aux catastrophes ainsi que dans des secteurs tels que le logement, l'énergie, l'eau et l'assainissement, l'infrastructure, le développement industriel et agricole, la santé et les établissements scolaires, selon le cas. Dans l'analyse du risque et de la viabilité du projet, il convient d'envisager des mesures d'atténuation structurelles et non structurelles. Cela inclut une attention particulière à la capacité des institutions nationales concernées à appliquer les normes de conception et de construction appropriées et des dispositions financières pour un bon entretien des actifs physiques proportionnellement au risque prévu.

Lorsque des risques significatifs dus à un aléa naturel sont identifiés à tout moment du processus de préparation du projet, des mesures appropriées doivent être prises pour établir la viabilité du projet, y compris la protection des populations et des investissements concernés par les activités financées par la Banque. Des mesures alternatives de prévention et d'atténuation réduisant la vulnérabilité doivent être analysées et incluses dans la conception et la mise en œuvre du projet, selon le cas. Ces mesures devraient inclure la sécurité et la la préparation d'urgence pour protéger la santé humaine et les biens économiques. Le point de vue d'experts et le respect des normes internationales devraient être considérés, lorsque cela est raisonnablement nécessaire. Dans le cas des actifs physiques, la Banque exigera que, au moment de la préparation du projet, l'emprunteur établisse des protocoles pour effectuer des évaluations périodiques de la sécurité (pendant la construction ainsi que pendant la durée de vie du projet) et un entretien approprié de l'équipement et des travaux du projet, conformément aux normes de l'industrie généralement acceptées dans les circonstances.

Le processus d'examen préliminaire et de classification des projets sociaux et environnementaux de la Banque évaluera les mesures prises par les équipes de projet pour identifier et réduire les risques d'aléas naturels.

IV-B) Opérations post-catastrophe

Afin de fournir une assistance en temps opportun à des stades différents après une catastrophe, la Banque peut appliquer des procédures spéciales pour traiter et reformuler des prêts afin de rationaliser la préparation et accélérer l'exécution, y compris les procédures spéciales d'achat de la Banque pour les situations d'urgence.

B-1. Reformulation de prêt

Rediriger des ressources à partir de prêts existants. La Banque peut approuver la reformulation de prêts existants en cas de catastrophe si : (i) un état d'urgence ou une catastrophe a été déclaré officiellement par le gouvernement ; (ii) l'impact de la reformulation du prêt a été estimé en tenant compte des utilisations prévues et des objectifs du prêt ou des prêts à reformuler par rapport à la nouvelle utilisation proposée des fonds,

créant ainsi les conditions pour des décisions plus éclairées de la part des autorités d'approbation ; (iii) une transparence adéquate et des mécanismes suffisants de suivi, d'audit et de communication de l'utilisation des fonds réorientés sont en place, tout en tenant compte de la nécessité d'une

réaction rapide étant donné la nature de la situation ; et (iv) une part importante des fonds réaffectés sera destinée à la réduction de la vulnérabilité de l'emprunteur face aux catastrophes futures et à l'amélioration des capacités du pays en matière de gestion globale des risques de catastrophe.²

B-2. Reconstruction

Éviter de réinstaurer la vulnérabilité. Les opérations qui financent la réhabilitation et la reconstruction après une catastrophe nécessitent des précautions spéciales pour éviter de réinstaurer ou accroître la vulnérabilité. Celles-ci incluent les précautions mentionnées dans A-2, ainsi que la correction des déficiences dans les politiques de gestion des risques et de la capacité institutionnelle telles que reflétées dans A-1. Une part importante du nouvel investissement sera consacrée à la réduction de la vulnérabilité aux catastrophes futures et à l'amélioration de la capacité du pays à gérer de manière globale les risques de catastrophe.³ Une attention particulière doit être accordée aux leçons tirées des récents aléas. La Banque n'assumera pas que des conditions de pré-catastrophe persistent entièrement ou en partie dans la zone touchée. L'évaluation des risques de catastrophes du projet de reconstruction doit être menée en tenant compte des particularités de la région, du secteur et de l'infrastructure concernés, ainsi que de l'environnement actuel, de la situation économique et sociale et de tout changement dans la zone touchée par la catastrophe.

B-3 Aide humanitaire

Rôle limité de la Banque. L'aide humanitaire avec le financement de la Banque ne peut être accordée que si un état d'urgence ou de catastrophe a été officiellement déclaré par le gouvernement. Ce financement ne sera fourni que par des coopérations techniques d'urgence, à mettre en œuvre pendant ou immédiatement après une catastrophe. Les ressources devraient être administrés par des organisations d'aide internationales ou locales spécialisées dans l'aide humanitaire. Le représentant de la Banque, en coordination avec le gouvernement du pays bénéficiaire, est chargé d'identifier les organisations d'aide qui recevront le financement et géreront l'assistance.

Dans le cas où la Banque conclut un accord futur pour administrer les ressources fournies par des sources extérieures qui incluent une aide humanitaire parmi les activités admissibles à un financement, cette aide doit être conçue d'une manière qui est conforme aux principes énoncés dans la présente politique.

V) Mise en œuvre des politiques

Cette politique entre en vigueur trois mois après son approbation par le Conseil d'administration. Cela laissera suffisamment de temps pour mettre en œuvre des changements administratifs et des procédures au sein de l'institution. La politique s'appliquera aux opérations qui entrent dans le pipeline de la Banque⁴ après la date d'entrée en vigueur de la politique.

² Les lignes directrices de cette politique recommanderont la part appropriée du coût total des investissements qui devraient être alloués aux mesures de prévention et d'atténuation des catastrophes pour les projets de reformulation de prêt ou de reconstruction.

³ Ibid.

⁴ Entrer dans le pipeline de la Banque signifie que, (i) après la signature de la lettre d'engagement, pour les opérations du secteur privé, (ii) après que le nombre de projets a été émis, pour les opérations de Financement d'investissement multilatéral et du secteur public, et (iii) pour les documents de stratégie par pays, ceux qui n'ont pas encore été initiés (l'usage parmi

Pour soutenir cette politique, la direction de la Banque émettra des lignes directrices précises sur la façon d'appliquer les principes de la politique et chacune de ses directives. Les directives peuvent être mises à jour de temps en temps par la direction selon les besoins afin de refléter les leçons tirées et les bonnes pratiques émergentes. Les lignes directrices et le document complémentaire de cette politique comprendront une liste complète des définitions.

La Banque utilisera ses procédures habituelles, y compris celles du processus de classification et d'examen préliminaire environnemental, pour surveiller la performance et évaluer la conformité aux directives énoncées dans cette politique. La Banque fera réaliser une évaluation indépendante trois ans après l'entrée en vigueur de la politique pour évaluer son impact sur les activités de la Banque, en particulier en ce qui concerne l'intégration de la gestion des risques de catastrophe dans le processus de planification, tel qu'énoncé dans A1 et la gestion des risques de catastrophe dans le cycle de projet tel que décrit dans A-2. La Banque rendra publiquement compte de son expérience de la mise en œuvre de cette politique et de la réalisation de ses objectifs.

La Banque dispose de plusieurs instruments spécialisés qui contribuent à la mise en œuvre de cette politique. Ces instruments peuvent être utilisés pour aider les pays membres emprunteurs à gérer les risques de catastrophe, en plus des prêts réguliers de la Banque et des mécanismes de coopération technique. Ils comprennent, entre autres, le Fonds sectoriel de prévention des catastrophes, le Fonds de prévention des catastrophes et le Fonds fiduciaire multi-donateurs pour la prévention des catastrophes, qui financent l'identification, la prévention ou l'atténuation des risques et la préparation aux catastrophes. Les instruments pour les opérations post-catastrophe comprennent la Facilité d'intervention immédiate (lien), la Coopération technique d'urgence (lien), et les Procédures spéciales d'acquisition pour les situations d'urgence (lien). La Banque examinera les instruments existants et pourra établir de nouveaux mécanismes pour accroître son rendement et son efficacité.

La politique ne peut pas englober toutes les circonstances et, par conséquent, il est possible que des dérogations à une ou plusieurs des directives de la politique doivent être prises en compte. Dans de telles circonstances, les propositions prônant un écart soit dans les activités de planification, soit dans le développement et la réalisation du projet doivent démontrer les caractéristiques exceptionnelles de la situation qui justifient l'écart. Les propositions de projet avec des écarts par rapport à la politique doivent inclure les mesures visant à atténuer les effets associés et demander formellement des exceptions spécifiques à la politique.

VI) Relation avec d'autres politiques

Cette politique remplacera OP-704 sur les *Catastrophes naturelles et inattendues*. Cette politique sera exécutée d'une manière qui est conforme à toutes les politiques et les stratégies pertinentes de la Banque.

les départements opérationnels veut que, actuellement, le processus de stratégie de pays est considéré comme initié une fois qu'un schéma annoté, un document de synthèse ou un document de dialogue sur les politiques a été créé).