

REMARQUE 4

Fenêtres d'action

Les instruments de financement des risques de catastrophe peuvent être conçus pour décaisser des fonds à différents moments en fonction de la survenance d'une catastrophe. Le financement des actions préventives peut être débloqué avant le début d'un événement ; les produits paramétriques se déclenchent en temps quasi réel (par exemple, des heures ou des jours après un événement) ; et les assurances indemnitaires peuvent être versés des mois après un événement.

Cette note explore le concept de « fenêtres d'action » pour soutenir les choix concernant le moment du déclenchement du financement des risques de catastrophe ; examine les données nécessaires pour déverrouiller différentes fenêtres ; et examine les compromis et les implications pour les données et les analyses qui sont associés à de tels choix.



Chronologie d'une crise : assez tôt pour quoi faire ?

L'une des principales propositions de valeur des instruments de financement des risques de catastrophe est qu'ils peuvent faciliter un accès plus précoce aux fonds que les approches de financement ex post « traditionnelles » (telles que l'emprunt ou les appels humanitaires). Ils accélèrent ainsi la vitesse à laquelle les réponses peuvent être mises en œuvre.

Il est important d'intervenir plus tôt et plus rapidement, car les coûts économiques des catastrophes s'accumulent au fil du temps.



Ménages à faible revenu Les personnes touchées par les crises sont souvent poussées à adopter des stratégies d'adaptation négatives qui sapent leur résilience, les plongent davantage dans la pauvreté et les rendent plus vulnérables à la prochaine crise. Ces stratégies d'adaptation négatives, telles que la réduction de la consommation alimentaire, l'emprunt et la vente d'actifs productifs, se déploient progressivement au fil du temps, et les stratégies les plus néfastes sont généralement déployées en dernier (par exemple, des mois après une sécheresse ou des semaines après une inondation).¹ Dans ce contexte, une réponse « précoce » est une réponse qui peut **aider les communautés avant qu'ils n'aient recours à une adaptation aussi négative**. Le moment exact d'une telle réponse variera selon les zones géographiques et/ou les types de ménages. Cette fenêtre de protection peut être identifiée à l'aide d'outils analytiques tels que l'analyse de l'économie des ménages, en menant des entretiens avec les parties prenantes concernées (telles que les agences nationales de gestion des catastrophes), ou en accédant aux rapports d'organisations telles que le Programme alimentaire mondial (PAM) ou l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

¹Ruth Hill, Emmanuel Skufias et Barry Maher, « La chronologie d'une catastrophe : un examen et une évaluation de la valeur d'une action précoce sur le bien-être des ménages », Banque mondiale, Washington, DC, 2019, <https://hdl.handle.net/10986/31721>.

²Clare Harris et Laura Swift, « Disaster Risk & Forecast-Based Financing Design : A Guide to Using Household Economy Analysis », https://www.anticipation-hub.org/Documents/Manuals_and_Guidelines/Disaster_Risk__Forecast-based_Financing_-_A_guide_to_using_Household_Economy_Analysis_2019_webFINAL__EXTERNAL_.pdf.



Pour les agriculteurs ou les petites et moyennes entreprises (PME), les effets d'une crise peuvent s'aggraver au fil du temps en raison d'interruptions d'activité et/ou de pertes d'actifs productifs. Dans ce contexte, une réponse précoce pourrait faciliter le remplacement d'actifs tels que des graines, des outils ou des filets de pêche. Cette fenêtre d'action est souvent déterminée par le **calendrier saisonnier**, afin de s'assurer (par exemple) que le soutien aux agriculteurs est fourni avant la saison de plantation concernée. Pour la plupart des pays, des calendriers saisonniers sont facilement disponibles auprès d'organisations comme la FAO.³



Pour les économies, il existe une fenêtre d'action claire dans laquelle une réponse plus précoce peut minimiser les perturbations économiques. Les pertes de revenus peuvent s'accumuler un à trois ans après une catastrophe, mais ces pertes peuvent être réduites par une reconstruction plus rapide des bâtiments publics et privés, des infrastructures et des actifs productifs.⁴ Les évaluations des besoins post-catastrophe (PDNA⁵) entreprises pour des catastrophes dans des contextes similaires à celui actuel fournissent des preuves permettant de définir le moment optimal pour agir en cas d'action.

Ainsi, une première étape dans la mise en œuvre de solutions de financement des risques de catastrophe consiste à identifier les objectifs de protection. Les données contextuelles disponibles peuvent ensuite être utilisées pour déterminer les types d'actions qui atténueront les effets cumulatifs des crises, ainsi que le moment idéal pour ces actions.



Fenêtres d'action et implications pour l'information sur les risques

L'utilisation de l'analyse des risques pour sélectionner une fenêtre d'action pour le déblocage du financement des risques de catastrophe implique un certain nombre de compromis. En règle générale, plus le financement est déclenché tôt, plus il y a de possibilités de fournir une aide susceptible d'atténuer les impacts potentiels de la crise, mais moins il y a de certitude quant aux données utilisées pour déclencher le financement. Les considérations relatives à la prise de décision sont décrites ci-dessous pour trois fenêtres d'action courantes :

³FAO, « Calendrier des cultures », <https://cropcalendar.apps.fao.org/#/home>.

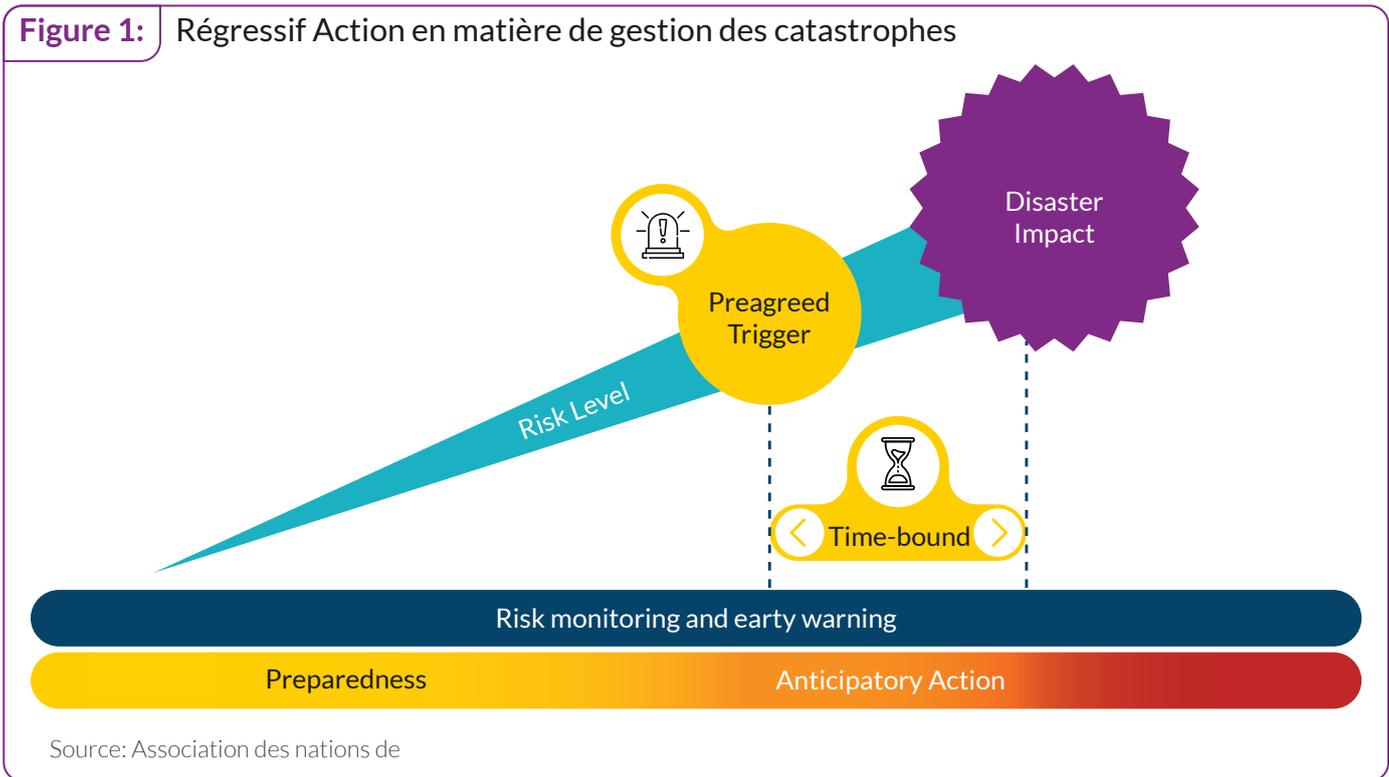
⁴Ruth Hill, Emmanuel Skufias et Barry Maher, « La chronologie d'une catastrophe : un examen et une évaluation de la valeur d'une action précoce sur le bien-être des ménages », Banque mondiale, Washington, DC, 2019, <https://hdl.handle.net/10986/31721>.

⁵Facilité mondiale pour la prévention des catastrophes et le relèvement, « Évaluations des besoins après les catastrophes », <https://www.gfdr.org/en/post-disaster-needs-assessments>.

1. Mesures d'anticipation

L'action anticipative délivre une assistance sur la base de prévisions, avant les événements dangereux prévus, prévenir ou réduire les impacts humanitaires aigus avant qu'ils ne se manifestent pleinement.⁶ L'action est déclenchée sur la base de prévisions d'événements en direct du ou des dangers préoccupants (par exemple, les prévisions de la profondeur de l'inondation ou de la vitesse maximale des rafales de vent), qui sont souvent basées sur une combinaison de données d'entrée locales et mondiales. Un exemple de cadre d'action anticipatoire est présenté dans Figure 1.

Figure 1: Régressif Action en matière de gestion des catastrophes



Source: Association des nations de

l'Asie du Sud-Est, « Cadre de l'ASEAN sur l'action anticipatoire dans la gestion des catastrophes », 2022, <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/06/ASEAN-Framework-on-Anticipatory-Action-in-Disaster-Management.pdf>.

L'avantage de cette approche est qu'elle fournit aux communautés un soutien (tel que des transferts d'argent ou un abri) qui leur permet de se protéger avant l'arrivée d'un danger, préservant ainsi leur bien-être. Cette approche coûte également moins cher que l'intervention après l'événement.⁷ Cependant, l'incertitude inhérente aux prévisions signifie qu'il y aura des moments où les paiements seront déclenchés et qu'aucun événement ne se produira, ou vice versa. Ce type de résultat peut être géré en concevant des structures à double déclencheur qui activent des ressources limitées pour la « préparation » à un stade plus précoce et des ressources plus importantes à l'approche de l'événement, ou en combinant différentes sources d'information en temps réel par rapport aux prévisions (voir l'encadré 1).

⁶ Il s'agit de la définition du G7 ; voir le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, « Déclaration des ministres des Affaires étrangères du G7 sur le renforcement de l'action anticipée en matière d'aide humanitaire », communiqué de presse, 13 mai 2022, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/g7-anticipatory-action/2531236>.

⁷ Ashley Pople et al., "Anticipatory Cash Transfers in Climate Disaster Response," Working Paper 6, Centre for Disaster Protection, April 2021, <https://www.disasterprotection.org/publications-centre/anticipatory-cash-transfers-in-climate-disaster-response>.



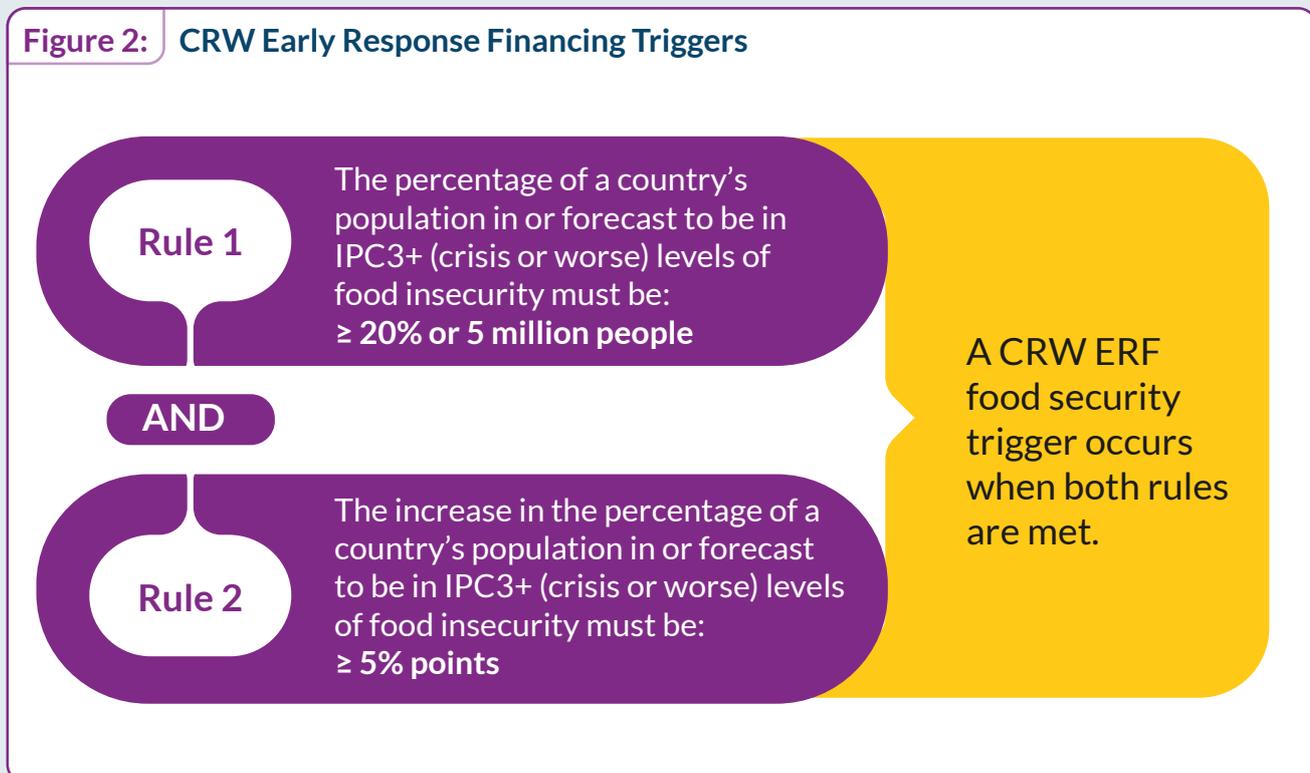
2 Fenêtre d'action en temps quasi réel ou précoce

Les produits en temps quasi réel ou à action précoce sont similaires aux produits à action anticipée ; Mais au lieu d'utiliser des données prévisionnelles, ils utilisent des données en temps réel au fur et à mesure que l'événement se produit. L'assurance paramétrique est un exemple d'instrument financier soutenant une action précoce. La fenêtre pertinente peut généralement tirer parti d'une combinaison de télédétection et de données nationales, par exemple pour clarifier la gravité du danger à différents endroits (par exemple, les données des jauges de débit fluvial du pays pour les inondations, ou les observations satellitaires des précipitations ou même de l'étendue des inondations). Cependant, ces données ne permettent pas encore de saisir avec précision l'impact d'une catastrophe, qui est déterminé avec plus de précision par des évaluations détaillées des besoins. Par rapport à l'action anticipée, une approche en temps quasi réel ou une approche d'action précoce devrait réduire le niveau de risque de base.

Box 1. Early response financing for food crises through World Bank Crisis Response Window

Within the World Bank Crisis Response Window, the early response financing pre-positioned for response to food crisis straddles two windows of action: anticipatory action and early action. The connection to both windows is reflected in the design of the dual trigger, which combines the actual severity of food insecurity and rates of acute malnutrition (rule 1) with the projected situation in the coming months (rule 2); see Figure 2. This dual trigger, monitored at the global level for a subset of countries, allows for funds to be released ahead of the peak impacts of food insecurity, thus offering more time to implement actions to mitigate the effects of the crisis.

Figure 2: CRW Early Response Financing Triggers



Source:

Note: CRW = Crisis Response Window; ERF = early response financing.

3 Période post-événement

Le financement après l'événement est le type de financement des risques le plus précis, car il utilise des informations sur le danger réel qui s'est produit, y compris des données réelles sur les pertes pour les actifs d'intérêt. Parmi les instruments financiers post-événement, citons l'assurance indemnisation et la fenêtre de réponse aux crises de la Banque mondiale (à l'exclusion de la fenêtre de financement d'intervention précoce dont il est question dans l'encadré 1). Cette approche permet de saisir l'accumulation de pertes potentielles à la suite d'un événement, mais sa mise en œuvre prend beaucoup de temps, étant donné qu'elle nécessite souvent une évaluation approfondie des pertes.

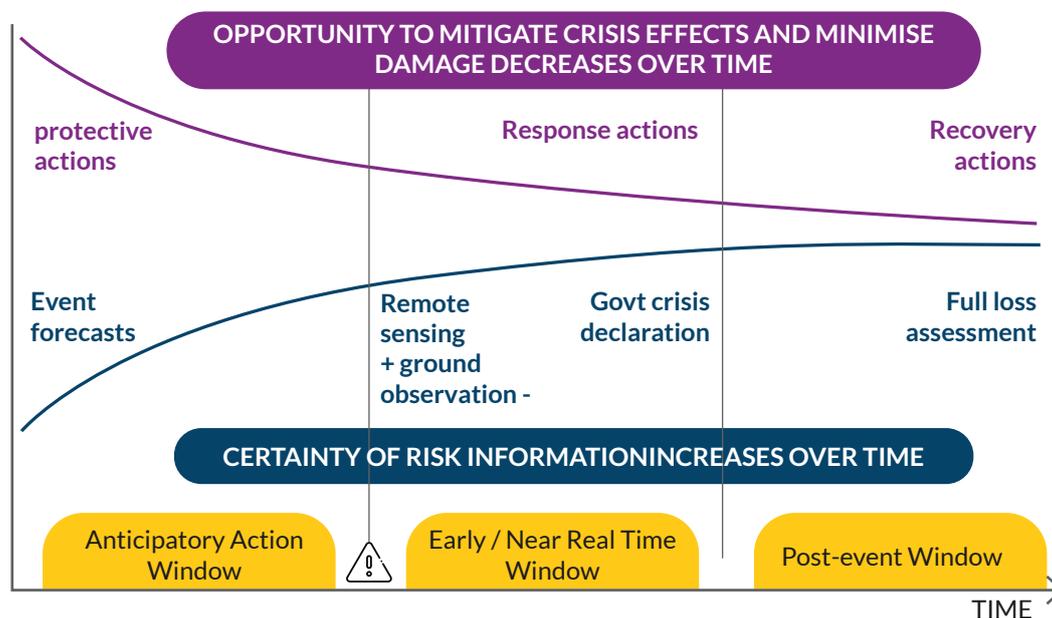
Il est à noter que ces produits de financement post-événement n'éliminent pas entièrement le risque que les paiements ne correspondent pas aux attentes. Il existe rarement, voire jamais, une quantification parfaitement précise des pertes avec laquelle toutes les parties prenantes sont d'accord. De plus, dans le cas d'une assurance, certaines conditions peuvent avoir un impact sur les paiements reçus par les assurés, qui ne les ont peut-être pas bien compris au moment de la souscription du contrat.

Résumé

En résumé, les différentes fenêtres d'action s'appuient sur différentes sources de données disponibles. En règle générale, à mesure qu'une crise évolue au fil du temps, davantage de données sur ses impacts deviennent disponibles. Cette progression augmente la certitude, mais réduit la possibilité de mettre en œuvre des mesures de protection ou précoces qui atténuent les dommages et les perturbations économiques. Comme l'illustre Figure 3, pour sélectionner la fenêtre d'action appropriée, il faut examiner attentivement la certitude par rapport à la possibilité d'agir en temps opportun pour atténuer les dommages.

Figure 3:

Compromis entre la certitude de l'information sur les risques et les possibilités d'atténuer les impacts de la crise



Foire aux questions

Quelle est la fenêtre d'action optimale dans laquelle agir ?

La première considération est l'utilisation prévue du financement des risques de catastrophe. Les décideurs doivent comprendre qui sont les bénéficiaires envisagés, de quels fonds ils ont besoin et quand ils en ont besoin. Que les fonds soient destinés à renforcer les budgets gouvernementaux ou qu'ils soient acheminés aux ménages eux-mêmes, le calendrier des fonds est important pour les objectifs qu'ils peuvent atteindre (c'est-à-dire la protection, l'intervention ou le rétablissement).

Une deuxième considération est celle des systèmes en place pour canaliser les fonds vers l'objectif souhaité (« money out »), tels que les systèmes de protection sociale ou les capacités de réponse nationales, et en particulier leur capacité à se mobiliser rapidement en cas de choc. Bien qu'une fenêtre d'action anticipatoire offerte par une prévision de crise puisse sembler optimale, elle est généralement courte (par exemple, 10 jours avant une inondation) et nécessite des capacités de mise en œuvre rapides et robustes. Il est important d'être réaliste et de tenir compte de la stratification des risques dans le temps, dans laquelle les acteurs humanitaires peuvent tirer parti des fenêtres d'opportunité précoces tandis que les systèmes d'intervention gouvernementale plus lents mais à plus grande échelle interviennent après un événement.

Une dernière considération est l'instrument destiné à pré-organiser le financement. Si l'instrument est doté d'un déclencheur automatique (comme c'est le cas, par exemple, un produit d'assurance paramétrique), il faut être sûr que les données utilisées pour déclencher l'instrument reflètent fidèlement la perte. Pour cette raison, l'assurance paramétrique est plus couramment utilisée pour une réponse précoce que pour une action anticipative. Les outils financiers tels que les fonds de prévoyance ou les financements conditionnels comme une Cat-DDO (Catastrophe Deferred Drawdown Option) peuvent être mieux adaptés à des déclencheurs « moins stricts » tels que la déclaration d'une crise par le gouvernement ; Ils se prêtent donc bien à la fenêtre d'action en temps quasi réel/précoce. L'assurance d'indemnisation, qui est généralement basée sur des évaluations des pertes après une catastrophe qui prennent du temps à réaliser, est souvent utilisée pour la fenêtre post-événement/rétablissement.

Liste de lecture

Centre d'anticipation. « L'action anticipatoire dans le monde »
<https://www.anticipation-hub.org/experience/anticipatory-action-in-the-world>.

Groupe de travail technique Asie-Pacifique sur l'action anticipative. 2024. « Action anticipatoire en Asie et dans le Pacifique : résultats de la cartographie régionale 2023 ».
https://www.anticipation-hub.org/Documents/Reports/TWG_AA_2023_Regional_Mapping.pdf.

Choularton, R., et E. Montier. 2023. « Fenêtres d'opportunité pour une assistance tenant compte des risques : un cadre de financement anticipé, d'action précoce et de gestion des risques de catastrophe ». Rapport de l'activité de soutien à l'adaptation climatique de l'USAID mise en œuvre par Tetra Tech et financée par l'Agence des États-Unis pour le développement international.
https://www.anticipation-hub.org/Documents/Research_Reports/CASA_BHA_Part_II_Framework.pdf.

Hill, Ruth, Emmanuel Skufias et Barry Maher. 2019. « La chronologie d'une catastrophe : examen et évaluation de la valeur d'une action précoce sur le bien-être des ménages. » Banque mondiale, Washington, DC. <https://hdl.handle.net/10986/31721>.

Plichta, Michele et Lydia Poole. 2023. « L'état du financement pré-arrangé 2023 : principales constatations ». Blogue du Centre de protection contre les catastrophes, 16 novembre 2023. <https://www.disasterprotection.org/blogs/the-state-of-pre-arranged-financing-for-disasters-2023>.