

# L'AVENIR DU FINANCEMENT DES CRISES : UN APPEL À L'ACTION



RAPPORT

**Auteurs :** Lydia Poole,  
Daniel Clarke et Sophia Swithern  
**Date :** Février 2020





## À propos du Centre de protection contre les catastrophes

Le Centre de protection contre les catastrophes s'efforce de trouver de meilleurs moyens d'empêcher les catastrophes de dévaster des vies en aidant les pays et le système international à mieux gérer les risques. Le Centre est financé par UK aid avec l'appui du gouvernement britannique.

## Remerciements

Ce rapport s'appuie sur un dialogue de haut niveau entre un groupe consultatif réuni par le Centre et comprenant des personnalités de haut niveau des secteurs du développement, de l'humanitaire et de la finance. Le travail bénéficie des contributions et des révisions exposées par le groupe consultatif mais ne doit pas être interprété comme l'expression des opinions individuelles des membres. Toutes les discussions se sont déroulées selon la règle de Chatham House. Nous remercions les membres de notre groupe consultatif, notamment : Stephanie Allan, Neil Bird, Christopher Bull, Evie Calcutt, Lisa Carty, Erin Coughlan, Stefan Dercon, Kimberly Gire, Claire James, Felix Lung, Nandini Munnien, Harvey Naylor, Dirk-Jan Omtgizt, Chris Paterson, Nicola Ranger, Patrick Saez, Rachel Scott, Zoë Scott, Benedikt Signer, Jonathan Stone, Harriette Stone et Liam Wren-Lewis. Nous remercions également les autres experts qui ont procédé à une révision supplémentaire du rapport, à savoir Bianca Adam, Roger Bellers, Lorcan Clarke, Susan Erikson, Ruth Hill, Debbie Hillier, Leigh Johnson et Olivier Mahul.

Lydia Poole, Daniel Clarke et Sophia Swithern sont les principaux auteurs du rapport. Tous les auteurs ont contribué de manière égale à ce travail et l'ordre des noms des auteurs a été attribué de manière aléatoire à l'aide de l'outil de randomisation des auteurs de l'American Economic Association.

Les contributions de Zoë Scott, Paul Harvey, Abby Stoddard et Christopher Bull ont également été grandement appréciées. Merci à Lisa Walmsley, conseillère de rédaction.

## Recommandation de référence :

Poole, L., Clarke, D., et Swithern, S. (2020) « L'avenir du financement des crises : a call to action », Centre de protection contre les catastrophes, Londres.

## Clause de non-responsabilité

Cette publication reflète les opinions des auteurs et pas nécessairement celles du Centre de protection contre les catastrophes ou des organisations respectives des auteurs. Cette documentation a été financée par UK aid avec l'appui du gouvernement britannique. Toutefois, les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.

Le Centre de protection contre les catastrophes est coordonné par Oxford Policy Management Limited, qui en est l'agent de gestion. Oxford Policy Management est enregistré en Angleterre sous le numéro 3122495. Siège social : Clarendon House, Level 3, 52 Cornmarket Street, Oxford OX1 3HJ, Royaume-Uni.



Rohingya refugee children in a child-friendly space in Balukhali camp, Cox's Bazar, Bangladesh, Septembre 2017. Image : Mashrur Noor Afsar/ Department for International Development Bangladesh





## • TABLE DES MATIÈRES

Guide du lecteur	5
Un appel à l'action	5
Vers de nouvelles définitions	6
<b>RÉSUMÉ EXÉCUTIF</b>	<b>7</b>
<b>1 INTRODUCTION</b>	<b>12</b>
<b>2 QUELS SONT LES PROBLÈMES RENCONTRÉS PAR LE MONDE DANS SA GESTION DES CRISES ?</b>	<b>20</b>
2.1 Retards dus aux incitations structurelles à « l'attentisme »	20
2.2 Décisions de financement discrétionnaires	21
2.3 Mesures dissuasives nécessaires pour prévenir les crises et s'y préparer	25
2.4 Outils et approches de financement immatures	29
2.5 Des incitations limitées à l'apprentissage et à l'adaptation	31
<b>3 UNE VOIE À SUIVRE POUR LE FINANCEMENT DES CRISES</b>	<b>36</b>
3.1 Convenir d'une nouvelle vision du financement des crises	36
3.2 Élaborer des programmes de financement de crise cohérents au niveau national	39
3.3 Mettre en place une surveillance au niveau systémique et des capacités de financement des crises	42
<b>4 CONCLUSION</b>	<b>48</b>
<b>5 GLOSSAIRE</b>	<b>49</b>
Références	51
Acronymes	55



## • GUIDE DU LECTEUR

### UN APPEL À L'ACTION

Le Centre de protection contre les catastrophes (le Centre) appelle les décideurs, les personnes influentes et les experts techniques des secteurs du développement, de l'humanitaire et de la finance à tirer parti de l'appétit croissant pour un meilleur financement dans le but de cibler la prévention, la préparation et la réponse aux crises.

Ce rapport présente une nouvelle vision du financement des crises, fondée sur des approches planifiées et des instruments de financement appropriés. Nous vous invitons, ainsi que toute organisation pour laquelle vous travaillez, à adopter cette vision et à nous rejoindre dans la construction d'un meilleur système de financement des crises.

Au cours de l'année 2020, le Centre s'engage à :

- **organiser une « coalition de volontaires »** pour initier un dialogue et convenir d'un programme de réforme du financement des crises ;
- **mettre au point un service d'assurance de la qualité et une méthodologie** qui peuvent être utilisés par tous les acteurs, notamment les donateurs, les organisations multilatérales, l'industrie, les organisations non gouvernementales (ONG) et les gouvernements nationaux, lorsqu'ils ont besoin de conseils impartiaux et de grande valeur en ce qui concerne le financement des risques ;
- développer davantage des idées pour les activités et les réalisations d'un **organisme ou partenariat mondial de surveillance des risques de crise**, identifier les acteurs et les organisateurs appropriés ;
- **offrir un soutien gratuit et impartial** à tous les pays à revenu faible ou intermédiaire à risque ou affectés par la crise en suivant les directives du Centre sur les changements au niveau national, notamment l'assurance de la qualité des instruments spécifiques de financement des crises, et en aidant à accroître la littératie financière dans les pays et au niveau du système international ; et
- **investir dans la base de données mondiale** sur la façon dont le système international de financement des crises peut encourager de meilleures décisions de financement des crises, et sur la façon de s'assurer que chaque dollar dépensé a le plus grand impact possible pour sauver des vies, tout en allégeant la souffrance et en préservant la dignité humaine.

# VERS DE NOUVELLES DÉFINITIONS

Le Centre propose de nouvelles définitions afin d'apporter de la cohérence au discours et d'aider à décrire une nouvelle vision du financement des crises et du système de financement des crises. Les termes clés utilisés dans ce rapport sont les suivants.

## Crise

Une situation créant des besoins graves et généralisés qui dépassent les capacités locales et nationales existantes pour prévenir, atténuer ou réagir face aux crises. Cela inclut les crises résultant d'un éventail et d'une combinaison de dangers, y compris les conflits, les événements et les contraintes météorologiques et climatiques, et les maladies.

*Ce rapport se concentre sur les risques et les crises qui causent de grandes souffrances et de lourdes pertes en vies humaines pour les plus pauvres du monde dans les pays à revenu faible ou intermédiaire.*

## Financement des crises

Financement favorisant et ciblant spécifiquement la prévention, la préparation et l'intervention en cas de crise. Il pourrait prendre la forme : (i) d'un flux de trésorerie vers les bénéficiaires (par exemple, des subventions) qui peuvent être organisés à l'avance ou convenus en temps réel ; (ii) d'un flux de trésorerie vers et depuis les bénéficiaires via un intermédiaire financier (par exemple, un prêt ou une assurance).

## Système international de financement des crises

Le réseau d'entités qui fournissent ou reçoivent de l'aide internationale (aide publique au développement (APD)) afin d'améliorer, de soutenir ou de remplacer la fourniture de l'État pour faire face aux risques ou aux impacts liés à la crise. *Cette définition s'inspire étroitement de la description du système humanitaire faite par l'ALNAP dans L'État du système humanitaire, 2018. Le présent rapport reconnaît qu'il n'existe pas de « système » unique et cohésif en termes de gouvernance, de coordination ou de fonctionnement, et utilise donc ce terme à bon escient comme raccourci pour désigner le groupe d'institutions et d'organisations opérationnelles impliquées à la fois dans l'effort d'aide internationale actuel et dans l'effort futur proposé.*

## Risque de crise

Les souffrances et les pertes potentielles de vies humaines qui pourraient se produire au cours d'une période spécifique en raison d'une crise, déterminée de manière probabiliste en fonction du danger, de l'exposition, de la vulnérabilité et de la capacité.

## Financement du risque de crise

Financement qui promeut et cible en particulier un risque de crise spécifique, mis en place avant un choc potentiel. Il peut s'agir de payer pour prévenir et réduire le risque, ainsi que pour se préparer et réagir face à un choc.

## • RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Ce rapport porte sur la manière dont la communauté internationale s'efforce de faire face aux coûts des crises en soutenant les actions menées tant au niveau national qu'international. Le financement à lui seul ne peut pas fournir des solutions aux crises actuelles ou réduire les risques à venir. Mais le financement est un élément essentiel de la solution et a un potentiel unique qui vise à redéfinir la façon dont le monde se prépare et réagit face aux crises. Le système international de financement des crises pourrait permettre d'obtenir plus de résultats grâce aux ressources dont il dispose déjà, notamment en favorisant des améliorations fondamentales dans l'efficacité et l'efficacité de la façon dont le monde se prépare et réagit face aux crises. Toutefois, un certain nombre de défis fondamentaux doivent être relevés.

La façon dont le système international réagit actuellement face aux crises est discrétionnaire et hautement imprévisible. Sur le plan structurel, des mesures dissuasives encouragent les gouvernements et les acteurs internationaux à n'accorder aucune priorité à la prévention et la préparation. Par ailleurs, le financement ne fournit pas suffisamment de mesures incitatives pour comprendre les risques et agir avant la survenue d'une crise.

Le système international de financement des crises est complexe et fragmenté, et les outils et instruments ne sont pas utilisés de manière optimale. Ce système *ad hoc* n'est pas configuré pour répondre aux demandes relatives au financement des crises actuelles ou futures, et aucun système n'est prévu pour évaluer l'adéquation des capacités de financement pour répondre à la demande actuelle ou future. De plus, la poursuite sur la voie des réformes fragmentées et des innovations axées sur les instruments pourrait conduire

à un financement des crises plus complexe et plus coûteux - et à la non-prise en compte de faiblesses et de lacunes systémiques fondamentales.

Enfin, la manière dont le système international de financement des crises apprend et s'adapte est problématique. Cela est dû à un déficit fondamental de responsabilisation dans le système. Le système international de réponse aux crises manque de stimulation de l'examen, soit par ses principaux clients, la population et les gouvernements affectés par une crise ou en danger de crise, soit par une entité qui exerce un contrôle à l'échelle du système. Par conséquent, le changement est souvent incomplet et de courte durée.

Ces défis sont de grande envergure et difficiles à influencer. Toutefois, il existe actuellement un élan, des investissements et un engagement considérables visant à améliorer le système international de financement des crises. Aussi, de nombreux outils, instruments et approches nouveaux et prometteurs émergent. Il s'agit donc d'une période d'opportunité permettant de rééquilibrer et redéfinir le système.

Ce rapport propose de s'appuyer sur la dynamique actuelle dans le but de faire évoluer le système. Afin d'apporter de la cohérence au discours, il propose un nouveau concept et une nouvelle définition du financement des crises, ainsi qu'une vision et une logique pour un système international de financement des crises plus efficace. Le rapport propose également des mesures en faveur de la mise en œuvre de cette vision à l'échelle nationale, ainsi qu'un ensemble de mesures visant à renforcer la préparation financière à l'encontre des risques futurs.

## 1 convenir d'une nouvelle vision du financement des crises

Une définition pratique du financement des crises ainsi qu'une vision et une logique pour un système efficace de financement des crises sont proposées ici pour examen et débat. Dans sa forme la plus simple, le **financement des crises** désigne les fonds et les financements utilisés pour prévenir les crises, s'y préparer et y répondre. Au niveau des principes, le financement des crises devrait fonctionner dans l'intérêt des personnes affectées par la crise ou exposées à des crises, et il devrait s'efforcer de fournir un financement fiable afin que les personnes, les communautés et les pays puissent le planifier. Dans la mesure du possible, il devrait exiger, soutenir, guider ou permettre la mise en place de conditions propices à des investissements appropriés dans la prévention et la préparation, y compris la mise en place de mesures incitant les personnes, les communautés, les pays et le système international à prévenir les crises et à s'y préparer.

Dans sa forme la plus simple, le **système international de financement des crises** est le réseau d'entités qui fournissent ou reçoivent de l'aide internationale (aide publique au développement (APD)) afin d'améliorer, de soutenir ou de remplacer la fourniture de l'État pour faire face aux risques ou aux impacts de la crise.<sup>1</sup>

Un système de financement des crises efficace devrait être équipé pour permettre aux personnes les plus touchées par la crise de recevoir le soutien dont elles ont besoin, au moment

opportun, et prévenir les souffrances extrêmes et sauver des vies. Un tel système fonctionnerait comme un filet de sécurité mondial en temps de crise, appuierait et permettrait la prévention et la préparation contre les risques futurs. Selon cette définition et conformément aux engagements, rôles et responsabilités mondiaux existants :

- les gouvernements ont la responsabilité première d'aider et de protéger les citoyens des risques et des crises ;
- les acteurs internationaux (notamment les gouvernements non affectés et les institutions multilatérales) soutiennent et aident les gouvernements affectés à prendre leurs responsabilités conformément aux engagements pris, par exemple, dans le cadre des Objectifs de développement durable (ODD) et du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe ; et
- en dernier recours, lorsque les gouvernements n'accordent pas la priorité aux intérêts de leurs populations et lorsque la capacité des gouvernements a été dépassée par des chocs imprévus, le financement du développement et le financement humanitaire ont un rôle à jouer dans la fourniture d'un filet de sécurité mondial aux personnes vulnérables.

Un système de financement des crises efficace fonctionnerait selon la logique énoncée sur la Figure 1.

## 2 Élaborer des programmes de financement de crise cohérents au niveau national

Afin de dépasser les approches *ad hoc* au niveau national, une évaluation réaliste des risques et des impacts des crises doit être accompagnée d'une stratégie de financement et d'un ensemble d'engagements et d'instruments de financement, afin de répondre aux exigences en matière de prévention, de préparation et d'intervention en cas de crise. Les stratégies visant à répondre aux besoins de financement des crises doivent être intégrées aux processus de planification existants au niveau national afin d'en assurer la cohérence.

Les programmes de financement en cas de crise doivent être adaptés à des types ou à des segments de risque particuliers, notamment les risques prévisibles, les besoins découlant de risques modélisables et les besoins découlant de risques inconnus, afin d'instaurer une plus grande prédictibilité et encourager la gestion des risques et la préparation à ceux-ci. Les programmes de financement des crises à l'échelle

nationale doivent être soutenus par des investissements consacrés au développement conscient des risques afin d'appuyer les engagements nationaux visant à mieux prévenir les crises et à mieux s'y préparer. Ces investissements pourraient permettre de renforcer la préparation, de réduire les coûts et de mettre en place une intervention future plus fiable et plus efficace.

Les mesures de responsabilisation et les mesures incitatives visant à investir dans la prévention et la préparation doivent être consciemment conçues dans les programmes et les instruments de financement des crises à l'échelle nationale. Cela comprend l'engagement à la consultation et la participation des personnes affectées par la crise à la conception, au ciblage et à la mise en œuvre des instruments de financement et des mécanismes d'intervention en cas de crise.

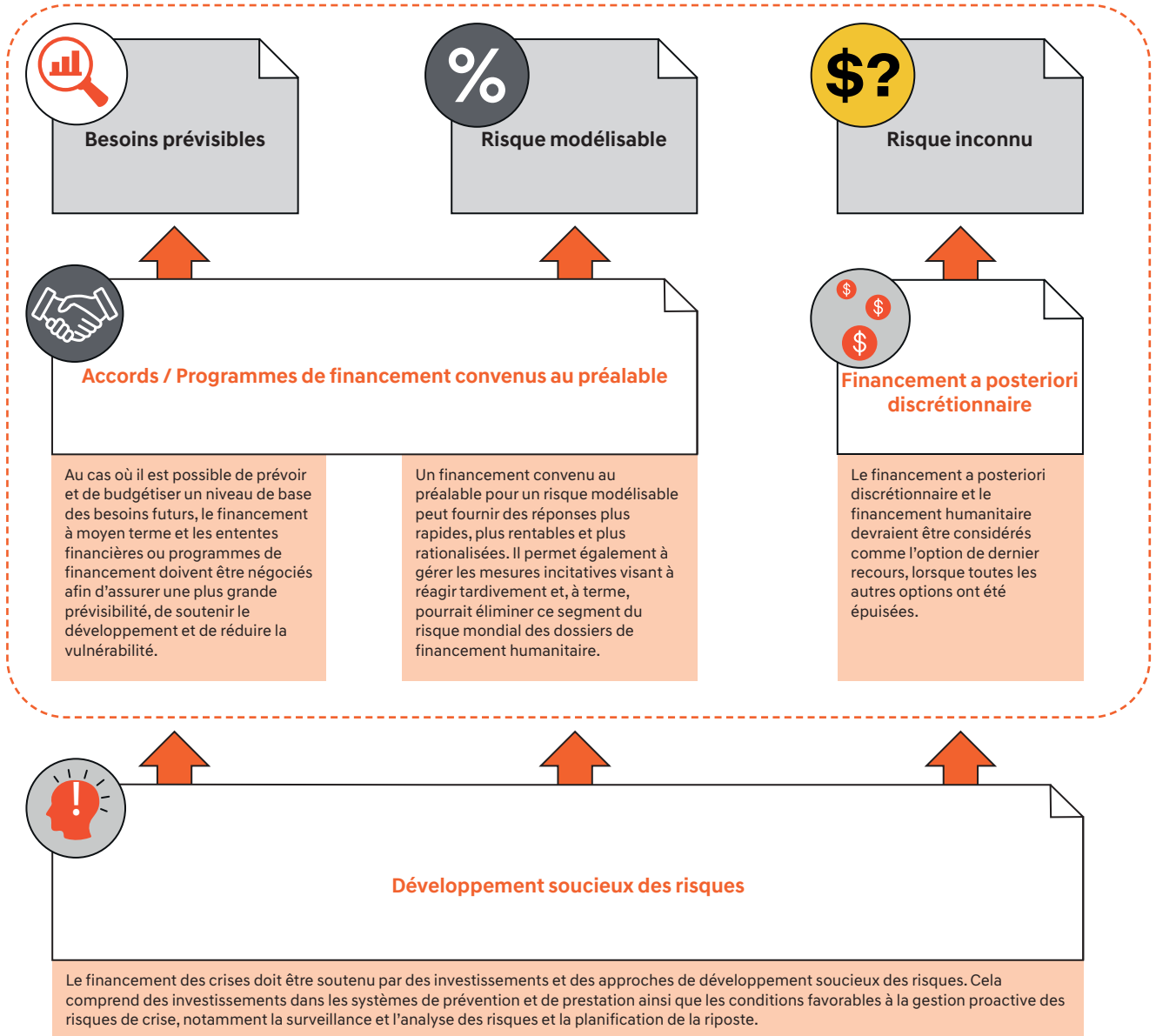
<sup>1</sup> La notion de système international est basée sur la description du système humanitaire par l'ALNAP (ALNAP, 2018). Actuellement, il n'existe pas de « système » cohérent unique en termes de gouvernance, de coordination ou de fonctionnement.



Figure 1: Une logique pour un nouveau système de financement des crises

**Surveillance au niveau du système et préparation financière pour le financement des crises**

Le système international de financement des crises doit se préparer aux risques et aux crises à grande échelle et systémiques qui nécessitent une intervention coordonnée au niveau du système, fonctionnant comme un filet de sécurité mondial contre les risques futurs. Il s'agit notamment d'assurer une surveillance des risques au niveau du système et de garantir une préparation financière adéquate aux besoins anticipés de financement des crises.



### 3 Mettre en place une surveillance au niveau systémique et des capacités de financement des crises

Pour se prémunir contre les risques à venir, il est recommandé de mettre en place une surveillance systémique des risques, une mise à l'épreuve continue des capacités et l'identification des insuffisances et des manquements dans la préparation financière.

Un organisme ou un partenariat de surveillance mondial capable d'évaluer la capacité des systèmes de prestation et de tester les plans, les instruments et les institutions par rapport à des scénarios de crise potentiels fournirait un retour d'information essentiel aux acteurs au niveau national. Au niveau régional et international, où les risques sont transnationaux, il fournirait des indications sur les lacunes et les angles morts de la préparation. Un tel organisme ou partenariat identifierait les lacunes dans le répertoire et l'offre d'instruments et de financements, déterminerait les secteurs dans lesquels de nouveaux instruments et

institutions pourraient être nécessaires pour mettre en place une préparation financière mondiale adéquate contre les crises futures, et évaluerait les coûts du maintien de la capacité de réaction permanente du système international de réponse aux crises.

Le système international de financement des crises pourrait en apprendre davantage et plus rapidement grâce à un examen régulier et à un engagement pour l'apprentissage, la reddition de comptes et la transparence dans chaque nouvel instrument de financement des crises. L'investissement dans l'examen et la volonté de partager les leçons devraient fournir des preuves pratiques pour guider la mise à l'échelle et les changements à l'échelle du système, accélérer le rythme du changement et concentrer les investissements là où il est démontré qu'ils ont un impact.

#### Un appel à l'action

Favoriser un changement intentionnel dans un « système » qui comprend un ensemble diversifié d'acteurs autonomes, chacun ayant ses propres intérêts et motivations et sans point de commandement central représente un défi. Certaines possibilités permettent d'influencer le rythme et l'ampleur du changement, notamment par l'investissement dans une longue période d'expérimentation et d'apprentissage, par l'organisation et le soutien des accélérateurs et des points d'ancrage dans un système ayant des niveaux élevés d'influence. Par conséquent, en plus de proposer une vision et un programme, un processus de changement est nécessaire.

Parallèlement à ce rapport, le Centre de protection contre les catastrophes (le Centre) lance un appel à l'action. Il appelle les décideurs, les personnes influentes et les experts techniques des secteurs du développement, de l'humanitaire et de la finance à s'appuyer sur l'intérêt croissant pour un meilleur financement afin de cibler la prévention, la préparation et la réponse aux crises, en se réunissant pour convenir d'une voie à suivre pour la réforme du financement des crises. L'appel à l'action comprend également les mesures que le Centre prendra pour appuyer ce processus. Au cours de l'année 2020, il s'engage à :

- **organiser une « coalition de volontaires »** pour initier un dialogue et convenir d'un programme de réforme du financement des crises ;
- **mettre au point un service d'assurance de la qualité et une méthodologie** qui peuvent être utilisés par tous les acteurs, notamment les donateurs, les organisations multilatérales, l'industrie, les ONG et les gouvernements nationaux, lorsqu'ils ont besoin de conseils impartiaux et de grande valeur en ce qui concerne le financement des risques ;
- développer davantage des idées pour les activités et les réalisations d'un **organisme ou partenariat mondial de surveillance des risques de crise**, et identifier les acteurs et les organisateurs appropriés ;
- **offrir un soutien gratuit et impartial** à tous les pays à revenu faible ou intermédiaire à risque ou affectés par la crise en suivant les directives du Centre sur les changements au niveau national, notamment l'assurance de la qualité des instruments spécifiques de financement des crises, et en aidant à accroître la littératie financière dans les pays et au niveau du système international ; et
- **investir dans la base de données mondiale** sur la façon dont le système international de financement des crises peut inciter à prendre de meilleures décisions en matière de financement des crises, et sur la façon de s'assurer que chaque dollar dépensé a le plus grand impact possible pour sauver des vies, tout en allégeant la souffrance et préservant la dignité humaine.



Des bâtiments effondrés à Chautara, au Népal, frappée par le tremblement de terre.  
Image : Jessica Lea/Department for International Development







## • INTRODUCTION

L'impact humain et le coût liés aux crises sont en hausse, et le nombre de personnes ayant besoin d'aide internationale a plus que doublé au cours de la dernière décennie (voir l'encadré 1). Les trajectoires actuelles indiquent que le nombre de personnes menacées et touchées par les crises atteindra un niveau supérieur à mesure que la population mondiale augmentera et que les risques et les menaces augmenteront. La nature et la complexité des crises et des risques de crise évoluent également, remettant en cause les modèles, les prévisions et la préparation existants. De nouvelles approches et formes de coopération pourraient s'avérer nécessaires pour tenir compte de la nature interdépendante des risques.<sup>2</sup> Si les crises d'aujourd'hui exigent une attention urgente, le monde doit se préparer à un avenir potentiellement très différent.<sup>3</sup>

La gestion des risques et des impacts des crises est une responsabilité partagée et est essentielle au développement durable.<sup>4</sup> Les crises sapent les acquis du développement et augmentent la vulnérabilité au prochain choc. Des crises isolées peuvent avoir pour effet de précipiter des personnes dans la pauvreté — et même le fait de vivre avec les conséquences potentielles des crises, comme le risque de guerre civile ou de sécheresse, est préjudiciable.<sup>5</sup> Pourquoi investir dans une usine qui pourrait être détruite lors d'une éventuelle guerre civile, ou dans des semences à haut rendement qui mourraient en raison d'une sécheresse ?<sup>6</sup>

Le financement ne peut à lui seul mettre fin aux crises actuelles ou empêcher les crises futures de se produire ; cela exige une action pratique et politique concertée, ainsi que de nouvelles manières d'anticiper les crises, de s'y préparer et d'y répondre. Mais le financement peut changer la façon dont la communauté internationale parle et pense aux crises. Il peut permettre des approches planifiées pour faire face aux crises existantes ou futures. Et il peut conduire à d'autres améliorations fondamentales de l'efficacité et de l'efficience de la façon dont le monde se prépare et réagit aux crises.

Le financement des crises a fait l'objet de programmes de réforme de haut niveau et d'une série d'innovations au cours des cinq dernières années. Une nouvelle série d'instruments financiers internationaux, des organisations du secteur privé et des institutions de développement expérimentent des modèles nouveaux et améliorés. Malgré cet élan et cette volonté de changement, le système international de financement des crises n'est pas encore en mesure de répondre aux besoins actuels ou aux risques futurs. Ce rapport porte sur la manière dont la communauté internationale s'efforce de faire face aux coûts des crises en soutenant les actions menées tant au niveau national qu'international. Le financement privé et les transferts de fonds jouent souvent un rôle essentiel et représentent des volumes substantiels du financement des crises. Cependant, comme les acteurs internationaux ont une influence limitée sur ces flux, le rapport se concentre principalement sur les

2 Vivekandanda (dans « Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2018 ») relève que : « Les stratégies qui ne tiennent pas compte de la nature systémique et corrélative de ces risques liés à la fragilité du climat échoueront, et risquent d'exacerber les risques qu'elles entendent combattre. Les risques liés nécessitent une réponse liée ».

3 Le Rapport d'évaluation globale (GAR) sur la réduction des risques de catastrophe souligne que : « Le simple nombre de personnes sur terre, l'évolution du climat et la connectivité dynamique des mondes biologique et physique [nous obligent] à revoir les hypothèses concernant la relation entre les risques passés et futurs » (Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNDRR), 2019).

4 Pauvreté et crise vont de pair. Les pays qui sont régulièrement touchés par des crises ont un taux d'extrême pauvreté six fois plus élevé que la moyenne des pays en développement, et le nombre de personnes en situation de pauvreté augmente à mesure que les crises se poursuivent, soit en moyenne d'un dixième après trois ans de crise (Development Initiatives, 2019).

5 Par exemple, plus d'un tiers des personnes touchées par les inondations de 2010 au Pakistan ont été plongées sous le seuil de pauvreté en conséquence (UNDRR, 2019).

6 Les agriculteurs du Ghana, du Mali et de l'Éthiopie estiment que ce sous-investissement dans les intrants agricoles induit par le risque réduit la croissance des revenus de 1 % à 9 % par an, ce qui est suffisant pour sortir un grand nombre de ces agriculteurs de la pauvreté, et pour compenser les pertes associées aux événements d'une année sur cinq (Hill, 2019).

approches qui incluent des fonds publics internationaux sous forme d'APD.<sup>7</sup>

Ce rapport rend compte des défis actuels dans le paysage du financement des crises et propose un vaste programme de changement et une série de prochaines étapes concrètes. Le rapport fait référence au financement des crises et au système de financement des crises, bien que ces concepts et un système opérationnel n'existent pas encore. Il s'agit d'une déclaration d'aspiration. Le rapport propose d'élaborer un nouveau concept et une nouvelle définition du financement des crises, et de façonner intentionnellement la réforme

depuis le niveau du système jusqu'à celui des instruments, afin de créer un système efficace de financement des crises. Le rapport s'adresse à ceux qui doivent jouer un rôle dans la conception et la mise en œuvre de cette nouvelle approche : décideurs, influenceurs et experts techniques des gouvernements donateurs, des gouvernements touchés par une crise ou à risque, des institutions multilatérales, des groupes de la société civile et du secteur privé. L'objectif est de stimuler le dialogue et, en fin de compte, une nouvelle « coalition de volontaires » qui mènera et accélérera un programme de changement en matière de financement des crises.

## Définitions

Le Centre propose de nouvelles définitions afin d'apporter de la cohérence au discours, et d'aider à décrire une nouvelle vision du financement des crises et du système de financement des crises. Les termes clés utilisés dans ce rapport sont les suivants.

### Crise

Une situation créant des besoins graves et généralisés qui dépassent les capacités locales et nationales existantes en matière de prévention, d'atténuation ou de réponse. Cela inclut les crises résultant d'un éventail et d'une combinaison de dangers, y compris les conflits, les événements et les contraintes météorologiques et climatiques, et les maladies. *Ce rapport se concentre sur les risques et les crises qui causent de grandes souffrances et de lourdes pertes en vies humaines pour les plus pauvres du monde dans les pays à revenu faible ou intermédiaire.*

### Financement des crises

Un financement qui favorise et cible spécifiquement la prévention, la préparation et la réponse aux crises. Il pourrait prendre la forme : (i) d'un flux de trésorerie vers les bénéficiaires (par exemple, des subventions) qui peuvent être organisés à l'avance ou convenus en temps réel ; (ii) d'un flux de trésorerie vers et depuis les bénéficiaires via un intermédiaire financier (par exemple, un prêt ou une assurance).

### Risque de crise

La souffrance et la perte potentielle de vies humaines qui pourraient se produire dans une période de temps spécifique en raison d'une crise, déterminée de manière probabiliste en fonction du danger, de l'exposition, de la vulnérabilité et de la capacité.

### Financement du risque de crise

Financement qui promeut et cible en particulier un risque de crise spécifique, mis en place avant un choc potentiel. Il peut s'agir de payer pour prévenir et réduire le risque, ainsi que pour se préparer et réagir face à un choc.

### Système international de financement des crises

Le réseau d'entités qui fournissent ou reçoivent de l'aide internationale (APD) afin d'améliorer, de soutenir ou de remplacer les dispositions prises par l'État pour faire face aux risques ou aux impacts de la crise. *Cette définition s'inspire étroitement de la description du système humanitaire faite par l'ALNAP dans L'État du système humanitaire, 2018. Ce rapport reconnaît qu'il n'existe pas de « système » unique et cohésif en termes de gouvernance, de coordination ou de fonctionnement, et utilise donc ce terme à bon escient comme raccourci pour désigner le groupe d'institutions et d'organisations opérationnelles impliquées à la fois dans l'effort d'aide internationale actuel et dans l'effort futur proposé.*

<sup>7</sup> L'APD est définie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE comme l'aide publique qui favorise et cible spécifiquement le développement économique et le bien-être des pays en développement (OCDE, 2019).

### Encadré 1 : Indications sur les principaux risques de crise à venir

**Le nombre de personnes touchées par les crises et nécessitant une assistance est sur une trajectoire ascendante.** En 2018, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a estimé qu'une personne sur 70 dans le monde vivait dans une situation de crise (Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA), 2018). Les indicateurs clés des crises sont en hausse. Le nombre de personnes touchées par une crise relevant des plans

d'intervention et des appels coordonnés par l'ONU a plus que doublé au cours de la dernière décennie (voir la Figure 2).<sup>8</sup> Le nombre de personnes déplacées a doublé au cours des 20 dernières années (HCR, 2019), et le nombre de personnes sous-alimentées a augmenté ces dernières années, après une décennie de baisse constante (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) *et al.*, 2019) (voir les Figures 3 et 4).

**Figure 2 : Nombre de personnes touchées par la crise ciblées et besoins de financement dans les plans d'intervention et les appels coordonnés par l'ONU, 2009 – 2018**

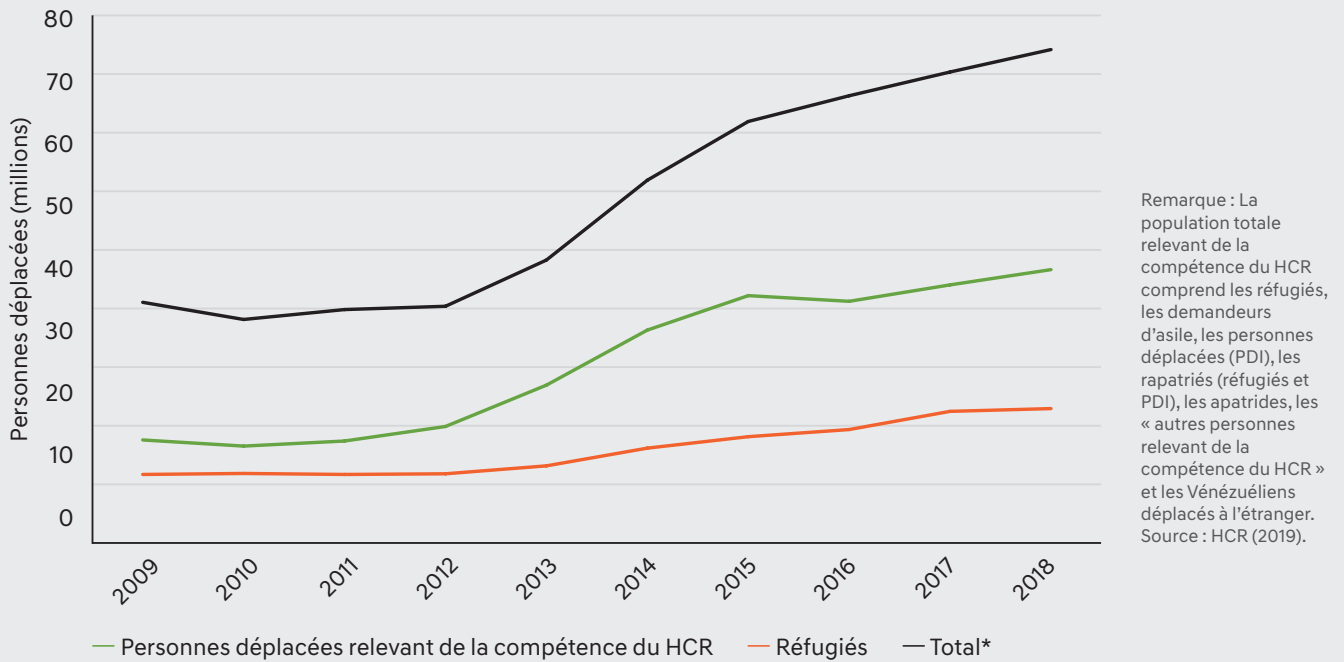


Source : OCHA de l'ONU (2018) ; Service de suivi financier de l'OCHA de l'ONU (consulté le 13 septembre 2019). Remarque : l'augmentation du nombre de personnes ciblées a été plus rapide que la croissance démographique mondiale. En 2018, 1,3 % de la population mondiale était ciblée, contre 0,6 % en 2009.

<sup>8</sup> Dans ce rapport, le terme « plans d'intervention et appels coordonnés par les Nations Unies » est utilisé pour décrire les plans de réponse humanitaire (PRH) et les appels éclairés coordonnés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), ainsi que les plans de réponse pour les réfugiés (PRR) coordonnés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Le nombre de personnes ciblées par chacun de ces plans est indiqué dans les bilans humanitaires mondiaux annuels et les mises à jour semestrielles. L'augmentation du nombre de personnes ciblées est considérée comme une estimation imparfaite, car les méthodes de calcul ont changé au cours de la période et varient selon les pays et les organismes d'aide. Un débat est également en cours entre les donateurs et les agences de mise en œuvre sur la mesure dans laquelle il s'agit d'une sur- ou sous-estimation des besoins prioritaires (voir Swithern, 2018). Les estimations ne comprennent que les personnes ciblées par les agences participant aux processus coordonnés par les Nations unies, ce qui, notamment, n'inclut pas toujours les personnes ciblées par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Elles n'en restent pas moins la meilleure expression globale disponible de la taille et du coût de ce qui est considéré comme crise humanitaire.

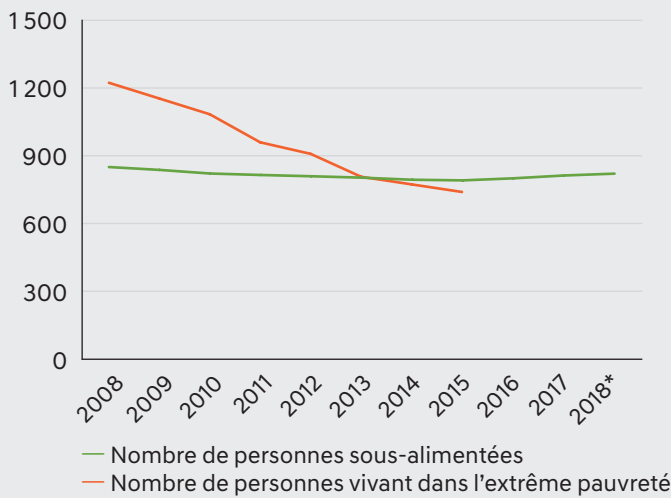


**Figure 3 : Personnes déplacées et apatrides relevant de la compétence du HCR, 2009–2018**

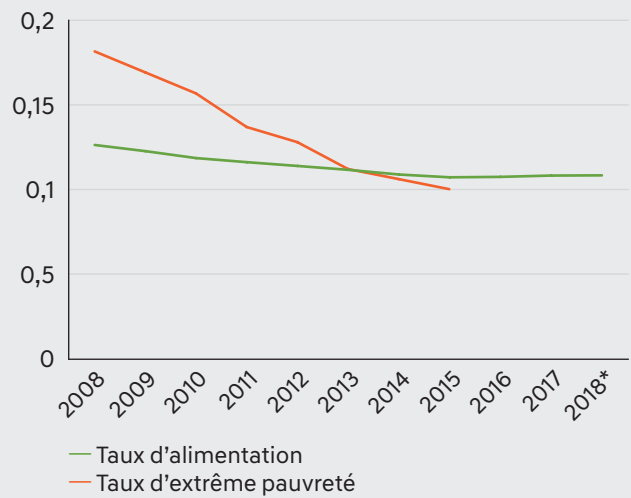


**Figure 4 : Nombre de personnes pauvres et sous-alimentées dans le monde, 2009–2018\***

**Nombre de personnes sous-alimentées et vivant dans l'extrême pauvreté (millions)**



**Pourcentage de la population mondiale qui est sous-alimentée ou vit dans l'extrême pauvreté (%)**



Remarque : \*Les valeurs pour 2018 sont des projections. La sous-alimentation signifie qu'une personne n'est pas en mesure d'acquiescer suffisamment de nourriture pour satisfaire les besoins énergétiques alimentaires minimaux quotidiens sur une période d'un an. Vivre dans l'extrême pauvreté signifie vivre avec moins de 1,90 dollar US par jour. Source : FAO, Banque mondiale.

## Encadré 1 (suite)

### La répartition des personnes vulnérables est en train de changer.

La population mondiale devrait passer de 7,7 milliards d'habitants actuellement à 8,5 milliards d'ici à 2030, et à 9,7 milliards d'ici 2050 (Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (UNDESA), 2019). Cette croissance sera répartie de manière inégale : la population de l'Europe et de l'Amérique du Nord ne devrait augmenter que de 2 % d'ici 2050, tandis que la population de l'Afrique subsaharienne devrait doubler. L'effet net est une augmentation et une concentration des personnes vivant dans des contextes fragiles : plus d'un tiers de la population mondiale vivra dans des situations actuellement précaires.<sup>9</sup> La pauvreté diminue plus rapidement dans les contextes stables et, par conséquent, plus de personnes vivant dans l'extrême pauvreté vivront dans des situations précaires plutôt que dans des situations non précaires (Kharas et Rogerson, 2017).<sup>10</sup>

**Les conflits ont joué un rôle majeur dans la conduite des crises récentes et l'augmentation de la vulnérabilité.** La majorité des pays qui ont besoin d'aide humanitaire sont touchés par des conflits (Development Initiatives, 2019).<sup>11</sup> On estime que 13,6 millions de personnes ont été nouvellement déplacées au cours de la seule année 2018 à cause des guerres ou des persécutions (HCR, 2019). En outre, la violence et les conflits augmentent considérablement la vulnérabilité, affaiblissent les systèmes de surveillance et d'intervention, sapent la confiance du public dans les institutions et les

acteurs internationaux, isolent les personnes travaillant dans des services et augmentent le coût et les défis de l'intervention.

La convergence de la pauvreté, de la fragilité et de la croissance démographique entraînera un risque accru de conflit violent, d'insécurité alimentaire et de maladie.<sup>12</sup>

**Le changement climatique augmente et entraîne des risques nouveaux et inattendus.** Le changement climatique a été décrit comme l'ultime multiplicateur de menaces (Ruttinger *et al.*, 2015 ; OCDE, 2018), ce qui accélère les risques de pauvreté, d'insécurité alimentaire, de maladie, de conflit, de migration et de déplacement forcé, et frappe souvent le plus durement les plus pauvres (Hallegatte *et al.*, 2017).

L'Accord de Paris a fixé un objectif consistant à ne pas dépasser deux degrés de réchauffement climatique par rapport aux températures préindustrielles, un objectif que le monde semble prêt à dépasser sur la base de la trajectoire actuelle (Climate Action Tracker, 2019).<sup>13</sup> Les effets de ces hausses de température se font déjà sentir en termes d'augmentation de l'incidence, de l'intensité et de la durée des phénomènes météorologiques extrêmes et de hausse des déplacements liés aux catastrophes (Centre de surveillance des déplacements internes (IDMC), 2018).<sup>14</sup>

9 Par rapport à un quart de la population mondiale actuelle.

10 Ce chiffre ne tient pas compte des millions de personnes manquantes dans de nombreux contextes touchés par des crises, où l'accès limité et la faiblesse des systèmes statistiques caractérisent l'absence des données sur les populations et la pauvreté ; il ne tente pas non plus de modéliser la nouvelle fragilité ou l'aggravation de la fragilité qui pourrait résulter de l'interaction complexe des tendances mondiales en matière d'instabilité politique, environnementale et économique.

11 En 2018, 24 des 40 pays ayant les plus grandes populations en situation de besoin humanitaire connaissaient un conflit à grande échelle ; neuf des dix pays ayant les plus grandes populations en situation de besoin humanitaire connaissaient une combinaison de conflit à grande échelle et de déplacement forcé (Development Initiatives, 2019).

12 Les contextes fragiles sont notamment exposés à la violence, aux déplacements, à l'effondrement des institutions, aux crises humanitaires et à d'autres situations d'urgence (OCDE, 2016, p. 22).

13 Même une hausse de deux degrés aura des impacts significatifs pour beaucoup, y compris pour ceux qui vivent dans des nations insulaires sensibles à la hausse du niveau des mers. Le rapport 2018 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) montre comment chaque augmentation progressive du réchauffement présente des risques considérablement accrus liés à la santé, aux moyens de subsistance, à la sécurité alimentaire, à l'approvisionnement en eau, à la sécurité humaine et à la croissance économique (GIEC, 2018).

14 La FICR estime que dans un scénario pessimiste, où aucune mesure n'est prise, le nombre de personnes ayant besoin d'une aide humanitaire en raison de catastrophes liées au climat (inondations, sécheresse et tempêtes) pourrait à lui seul presque doubler d'ici 2050 pour atteindre 200 millions de personnes par an, cependant grâce à une action concertée, il pourrait diminuer de 90 % pour atteindre 10 millions (FICR, 2019).

Il est difficile de prévoir l'impact du changement climatique sur le risque de crise. Cependant, les risques augmentent et les scénarios d'impact anticipés comprennent : des personnes prises au piège dans des lieux de plus en plus inhabitables (Government Office for Science, 2011) ; une augmentation des déplacements ou des migrations liés au climat (voir, *inter alia*, Rigaud *et al.*, 2018) ; une augmentation de la prévalence des maladies à transmission vectorielle telles que le paludisme (Organisation mondiale de la santé (OMS), 2018) ;<sup>15</sup> et, globalement, une augmentation significative de la charge de travail humanitaire (Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), 2019).<sup>16</sup>

**Les risques sont de plus en plus complexes, liés entre eux et difficiles à anticiper.** On comprend de plus en plus que les crises sont multidimensionnelles (il existe souvent plusieurs crises, qui se chevauchent parfois, dans un même pays), transfrontalières et pluriannuelles (récurrentes, et/ou prolongées). Mais elles sont aussi de plus en plus complexes, liées et difficiles à prévoir.

La nécessité de comprendre le risque systémique et de s'y préparer commence seulement à être reconnue dans la politique internationale en matière de crises.

#### Qu'est-ce que le risque systémique ?

Le concept de risque systémique trouve son origine dans l'économie, où les chocs dans une partie d'un système déclenchent des « événements en cascade » dans une autre partie. Ces événements en cascade peuvent entraîner une perturbation majeure, voire une défaillance complète de l'ensemble du système. Le facteur distinctif essentiel est l'interdépendance des systèmes par lesquels le risque peut être transmis. La dépendance accrue à l'égard de systèmes interdépendants augmente l'exposition au risque systémique.

Le risque systémique commence à être reconnu comme un effet inattendu d'un système économique mondialisé. L'édition 2019 du Rapport d'évaluation globale (GAR) par exemple, le rapport phare de l'ONU sur les efforts mondiaux visant à réduire les risques de catastrophes, accorde une attention significative au risque systémique.

Korowicz et Calantzopoulos (2018) décrivent l'exemple illustratif suivant : « ... les tensions sociales et politiques actuelles en Europe ont été influencées par la crise des réfugiés dont l'impact a été amplifié par les retombées de la crise financière de 2008 qui avait miné la confiance au sein et entre les entités politiques de l'Union européenne (UE). La crise des réfugiés elle-même a été en partie motivée par l'évolution des conditions locales (par exemple, la guerre en Syrie, influencée par l'augmentation des contraintes démographiques et du stress hydrique, la baisse de la production pétrolière nationale, les sécheresses) et internationales, telles que les prix élevés et volatils des denrées alimentaires (influencés par la sécheresse en Russie, les effets secondaires de l'assouplissement quantitatif américain, les prix élevés du pétrole international, la production de biocarburants). »

15 Selon l'OMS, une augmentation de la température mondiale de deux à trois degrés Celsius augmenterait le nombre de personnes exposées au paludisme d'environ 3 à 5 %, soit de plusieurs centaines de millions de personnes. La durée saisonnière du paludisme augmenterait également dans de nombreuses zones actuellement endémiques.

16 La complexité des boucles de rétroaction, l'ampleur des accélérations et des réverbérations du changement climatique et l'interaction avec l'instabilité rendent difficile la prévention de l'impact des crises. Le GAR révèle qu'il est difficile de présenter la probabilité des dangers non probabilistes et de caractériser la vulnérabilité des personnes à ces dangers (UNDRR, 2019, p.165).





À Beira, au Mozambique, le cyclone Idai a causé d'importants dégâts aux infrastructures de la ville, notamment aux routes.  
Image : Sarah Farhat/ Banque mondiale





# 2

## • QUELS SONT LES PROBLÈMES RENCONTRÉS PAR LE MONDE DANS SA GESTION DES CRISES ?

La tendance générale de l'APD depuis 1945 est à la hausse, mais elle a plafonné ces dernières années, et les budgets d'aide sont sous pression. En 2018, l'APD est restée stable, et la part reçue par les pays les plus pauvres a diminué, ce qui va à l'encontre des engagements pris pour augmenter les dépenses dans les pays les moins avancés afin d'atteindre les ODD (OCDE, 2019a ; Marcus *et al.*, 2019). En tant que ressource publique limitée, l'un des défis pour la communauté internationale est de savoir comment atteindre plus d'objectifs avec l'argent dont elle dispose.

Il existe un appétit et un élan croissants pour un changement dans le fonctionnement du financement des crises. Toutefois, un certain nombre de défis fondamentaux doivent être relevés. Tout d'abord, la manière dont le système international réagit actuellement face aux crises est discrétionnaire et hautement imprévisible. Sur le plan structurel, des mesures dissuasives encouragent les gouvernements et les acteurs internationaux à n'accorder aucune priorité à la prévention et la préparation. Par ailleurs, le financement ne fournit pas suffisamment de mesures incitatives pour comprendre les risques et agir avant la survenue d'une crise. Parallèlement, l'ensemble actuel d'outils de financement devrait s'adapter pour répondre aux risques et aux besoins futurs ainsi qu'à la demande actuelle. Enfin, dans le cadre de ce changement, il est possible de repenser radicalement la manière dont le système étudie, s'adapte et augmente le financement.

### 2.1 Retards dus aux incitations structurelles à « l'attentisme »

Parmi les acteurs du financement de l'action humanitaire, il existe des raisons de principe et des incitations à répondre aux indicateurs tardifs des besoins. La dépendance à l'égard du financement de l'action humanitaire pour répondre aux

besoins de la crise augmente donc la probabilité d'une intervention tardive. Les cycles de collecte de fonds, l'absence de responsabilité en cas d'intervention tardive et la nécessité de respecter les déclarations de crise des gouvernements et les autorisations d'opérer sont autant de facteurs qui contribuent à la lenteur de l'intervention.

#### **L'aide humanitaire est fondamentalement axée sur les besoins, et non sur l'avenir ou sur les risques**

Les principes humanitaires fondamentaux lui imposent de répondre aux besoins humanitaires manifestes, et d'abord aux plus urgents. Dans le cadre des engagements de principe, il est possible d'inclure la prévention et la préparation.<sup>17</sup> Mais dans la pratique, alors que les exigences de l'action humanitaire augmentent, les fonds disponibles stagnent,<sup>18</sup> et les pénuries s'aggravent, les donateurs et les agences de mise en œuvre sont sous pression pour trier les besoins les plus graves. Cela conduit à la confrontation à un « choix tragique » (Isiah Berlin, cité dans Binder *et al.*, 2013) qui consiste à déterminer les besoins qui doivent être considérés comme moins urgents. Il y a de véritables compromis à faire entre la réponse à une crise plutôt qu'à une autre, sans parler des besoins d'aujourd'hui et de demain. Bien que les plans d'intervention et les appels coordonnés par l'ONU comportent de plus en plus d'éléments de prévention et de renforcement de la résilience, et cherchent à compléter les plans de développement nationaux, il existe également une pression compensatoire pour réduire leur portée afin de donner la priorité aux besoins immédiats les plus graves face à des déficits de financement persistants (Swithern, 2018).

#### **Les donateurs font face à des obstacles politiques et comportementaux sous-jacents qui les poussent à privilégier les besoins visibles plutôt que les risques hautement probables**

17 L'ensemble des principes et bonnes pratiques de l'action humanitaire, adopté en 2003 et signé par 42 donateurs, est clair sur l'impartialité fondée sur les besoins, mais définit les objectifs de l'action humanitaire comme étant « de sauver des vies, d'alléger les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après les crises causées par l'homme et les catastrophes naturelles, ainsi que de **prévenir et de renforcer la préparation à de telles situations** » [c'est nous qui soulignons] (Good Humanitarian Donorship (GHD), 2003). Cela se reflète dans les rapports des donateurs du CAD sur leur APD. Dans le système d'établissement des rapports de l'OCDE, la « prévention et la préparation aux catastrophes » font partie de la catégorie « humanitaire » de l'APD.

18 Selon des chiffres récents de Development Initiatives, l'aide humanitaire mondiale n'a augmenté que de 1 % entre 2017 et 2018, alors que les années précédentes avaient connu des hausses bien plus importantes. Le financement des principaux donateurs humanitaires a diminué (Development Initiatives, 2019).



Ces « incitations mal adaptées » (Hillier, 2017) comprennent des *facteurs de désincitation à la responsabilité*, où les donateurs ne sont pas tenus responsables de la prévention de l'escalade des crises mais sont examinés de près pour avoir dirigé des fonds vers des crises qui ne se concrétisent pas. Il existe également des *biais décisionnels*, notamment une forte « aversion au regret » liée à un biais de « *statu quo* » qui milite contre le changement d'une ligne d'action ou d'inaction existante (voir Mowjee *et al.*, 2018, p. 57, d'après Hillier, 2017). La relation politique entre le donateur et l'État affecté peut également influencer la rapidité et la volonté d'apporter une aide précoce, influencée par la confiance, les accords existants et la souveraineté.

**Sur le plan structurel et politique, le système international est orienté vers une réponse lente, même lorsque les besoins sont manifestement imminents ou évidents.**

Les plans d'intervention et les appels coordonnés par les Nations Unies constituent le cadre de la coordination du financement de l'action humanitaire. Ils définissent le processus et le calendrier de l'articulation des besoins et de la mobilisation de la réponse du système humanitaire, mais ils reposent sur un financement discrétionnaire après l'événement et sont présentés comme un objectif de financement pour l'année à venir.

La présence internationale dépend de l'invitation et du consentement national. Les exemples précédents de sécheresse dans la Corne de l'Afrique (voir Bailey, 2012) montrent comment la réticence politique à déclarer une urgence nationale dans l'État touché par la crise peut ralentir l'action internationale. Le Crisis Response Window (CRW) de la Banque mondiale, la plus grande source de financement du système pour les réponses aux crises menées par les gouvernements, repose également sur les demandes de financement des gouvernements, ce qui a contribué à la

lenteur des taux d'engagement et de décaissement (Spearing, 2019).<sup>19</sup> Comme les donateurs, peu de parties du système international sont tenues de rendre des comptes sur la prévention de l'escalade des crises, mais sont examinées de près pour avoir dirigé des fonds vers des crises qui ne se concrétisent pas.

## 2.2 Décisions de financement discrétionnaires

Le manque de clarté concernant l'appropriation du risque et de la réponse aux crises signifie que les décisions de financement sont prises par défaut sur une base discrétionnaire. Désigner les responsables de certaines parties du risque de crise est extrêmement difficile et politiquement litigieux (Clarke et Dercon, 2016). Les obligations internationales relatives à la prise en charge des crises au-delà de leurs frontières nationales sont particulièrement imprécises. Il existe peu de reconnaissances officielles de responsabilités spécifiques pour aider les personnes dans le besoin au-delà des frontières de leur propre État. Il existe cependant des engagements internationaux notables qui donnent des indications sur les intentions internationales.<sup>20</sup> Dans le langage des finances publiques, la communauté internationale détient très peu d'engagements conditionnels explicites (voir définition ci-dessous) pour le coût de la protection des ressortissants d'autres pays contre les risques de crise.<sup>21</sup> Cependant, le coût de la réponse aux crises est très clairement un engagement conditionnel implicite de la communauté internationale (voir Définitions) ; il existe une obligation morale et une attente coutumière ou populaire, que la communauté internationale réagisse en cas de crise. Mais les responsabilités internationales et les engagements financiers visant à prévenir les crises, à s'y préparer et à y répondre restent presque entièrement volontaires pour les États individuels. Cela donne lieu à un certain nombre de défis pratiques.

### Définitions

**Engagements conditionnels :** Obligations de payer des coûts associés à un éventuel événement futur, mais incertain. Étant donné l'absence d'obligation de paiement à moins de la survenue dudit événement, les engagements conditionnels peuvent ne pas être formellement considérés comme des obligations dans le bilan d'une organisation. Les engagements conditionnels peuvent être explicites ou implicites :

- **les engagements conditionnels explicites** sont des engagements contractuels d'effectuer certains paiements si un événement particulier se produit. La base de ces engagements peut être des contrats, des lois ou des déclarations de politique claires ; et
- **les engagements conditionnels implicites** sont des obligations politiques ou morales du gouvernement d'effectuer des paiements, par exemple en cas de crise ou de catastrophe. Les gouvernements ne reconnaissent ces obligations qu'en cas de survenue d'un événement particulier ; les engagements conditionnels sont difficiles à évaluer, et, plus encore, à gérer de manière cohérente, précisément en raison de leur caractère implicite.

19 Spearing (2019) estime que le délai historique moyen entre la crise et l'engagement du CRW est de 216 jours, ce qui représente plus de la moitié du coût des retards. Le délai entre la crise et le premier décaissement du CRW est de 398 jours.

20 Par exemple, la Charte des Nations Unies stipule que l'un des objectifs de l'ONU est de « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, culturel ou humanitaire » (Nations Unies (ONU), 1945). La Convention de 1951 sur les réfugiés et le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés définissent un ensemble de responsabilités claires pour les pays d'accueil, qui doivent protéger les réfugiés et leur accorder certains droits (HCR, 2011). Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes (2015-2030) définit des objectifs et des priorités d'action en vue d'une réduction substantielle des risques et des pertes liés aux catastrophes. Il reconnaît que l'État a un rôle primordial à jouer dans la réduction des risques de catastrophe, mais que la responsabilité doit être partagée avec d'autres parties prenantes, et que « la coopération internationale, régionale, sous-régionale et transfrontalière reste cruciale », avec des rôles essentiels pour la coopération technique bilatérale et multilatérale et le soutien financier (ONU, 2015a, p. 10). Lors de la Conférence de Copenhague sur le changement climatique de 2009, les pays développés se sont engagés à fournir conjointement 100 milliards de dollars US par an d'ici 2020 pour l'atténuation et l'adaptation dans les pays en développement qui subissent le plus les effets du changement climatique. Cet engagement a été réitéré dans l'Accord de Paris de 2015, qui a pris note des principes d'équité et de responsabilités communes mais différenciées, et qui stipule que « les pays développés doivent fournir des ressources financières pour aider les Parties de pays en développement en matière d'atténuation et d'adaptation » (ONU, 2015b).

21 Parmi les exceptions notables, citons le Fonds monétaire international (FMI), qui a pour fonction de maintenir la stabilité et de prévenir les crises dans le système monétaire international, et les initiatives d'assurance contre les catastrophes soutenues par la communauté internationale, comme la Mutuelle panafricaine de gestion des risques (ARC), qui prennent en charge les engagements conditionnels explicites des pays. Il existe d'autres engagements financiers, institutions et fonds qui contribuent à la prévention, à la préparation et à la réponse aux crises, mais ils ne prennent généralement pas en charge les engagements conditionnels explicites.

### Une réponse financière discrétionnaire est imprévisible.

La réponse collective de financement à une crise est un ensemble disparate de dizaines de décisions individuelles prises par les pays touchés par la crise et les acteurs internationaux. Chaque décision est soumise à de multiples calculs en plus de l'évaluation des preuves (voir *entre autres* Drummond *et al.*, 2017 ; de Geoffroy, *et al.*, 2015 ; Darcy *et al.*, 2013). Il s'agit notamment des priorités et des intérêts des donateurs (Dalrymple et Smith, 2015), des relations avec les gouvernements touchés par la crise (Bailey, 2012), des cycles budgétaires et de la disponibilité des fonds, ainsi que d'une série de contraintes liées à la demande, notamment la capacité, l'exposition au risque et les contraintes liées à l'accès et au mandat parmi les partenaires d'intervention potentiels.<sup>22</sup>

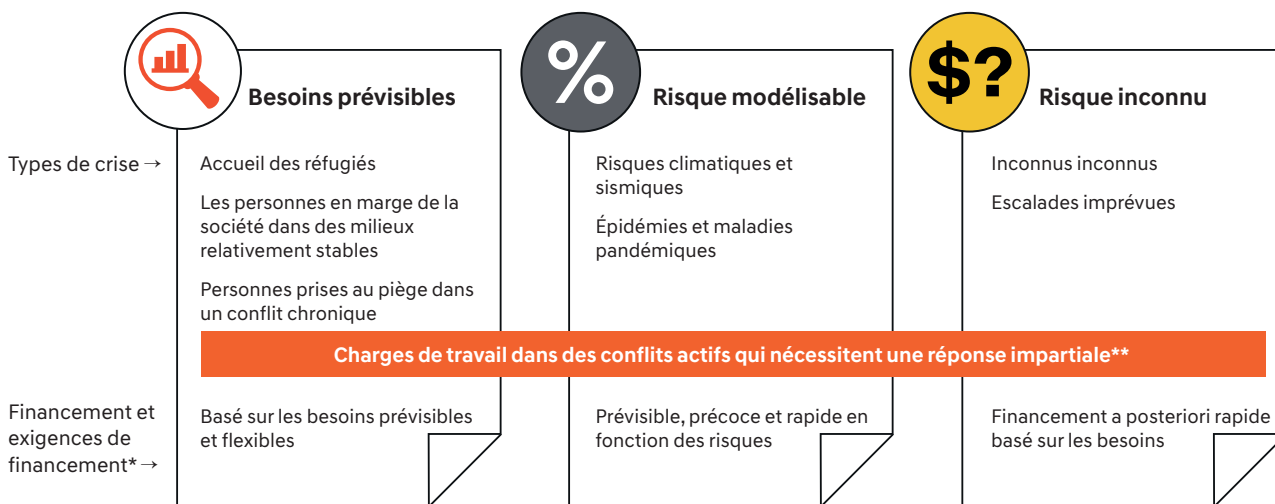
Il en résulte que le financement international de la réponse aux crises est *ad hoc* et que les décisions sont prises en temps réel.<sup>23</sup> Avec des niveaux de demande élevés, une offre de financement relativement peu élastique et des décisions discrétionnaires sur l'affectation des fonds, il est toujours difficile de déterminer ce que les communautés à risque peuvent recevoir. Les coûts de l'incertitude sont élevés. Une réponse tardive, inadéquate et discontinue provoque des souffrances et des pertes évitables et risque d'enfoncer davantage les personnes dans la pauvreté et la vulnérabilité. Elle est souvent beaucoup plus coûteuse (Hill *et al.*, 2019). Et l'incertitude peut profondément influencer les calculs effectués par les personnes, les entreprises et les gouvernements autour de l'investissement dans un avenir résilient et productif (Karlan *et al.*, 2014 ; del Valle *et al.*, à paraître).

### Les réponses de financement discrétionnaire sont mal adaptées aux besoins de financement

Le système international de financement des crises répond régulièrement à de nombreux types de crises (voir la Figure 5). Les besoins de financement de ces crises sont qualitativement différents, et pourtant, le financement de la réponse aux crises est très majoritairement fourni sous la forme de subventions discrétionnaires post-crise, souvent à partir de budgets humanitaires limités qui doivent faire face à des demandes concurrentes.

Les cas chroniques qui tombent régulièrement dans le champ d'application des plans d'intervention humanitaire et des appels coordonnés par les Nations unies sont de trois types principaux : les réfugiés, les personnes piégées dans des conflits internes pendant des périodes prolongées et les personnes vulnérables « en marge », qui basculent fréquemment dans la crise. Chacune de ces catégories peut exister dans un même contexte.<sup>24</sup> La majorité des crises actuelles qui nécessitent une réponse financière internationale sont prolongées et requièrent donc un financement soutenu et prévisible, avec la capacité de s'adapter aux chocs imprévus et à l'escalade des besoins.<sup>25</sup> Le financement humanitaire est cependant volatil et sujet à la fuite des fonds vers des besoins plus urgents ailleurs (CAFOD *et al.*, 2015). Pendant ce temps, les programmes humanitaires ne sont pas équipés pour mettre en place des systèmes ou améliorer sensiblement les conditions socio-économiques à long terme des populations.

Figure 5 : Financement de la crise et typologie de financement



\*Notez que dans chaque cas, un financement durable pour soutenir la reprise est également nécessaire.

\*\* L'aide humanitaire devrait être l'exception plutôt que le défaut. L'objectif de l'aide humanitaire est de constituer une ressource de dernier recours, pour les situations d'urgence, principalement pour sauver des vies. Elle est guidée par des principes qui accordent la priorité aux interventions en fonction des besoins les plus importants et préservent la neutralité dans les situations de conflit et de contestation politique.<sup>26</sup>

22 Konyndyk (2018) décrit une forte « préférence révélée » chez les donateurs humanitaires pour le financement de certains partenaires, notamment les agences des Nations Unies.

23 L'OCDE (2017) note que le financement humanitaire est « généralement imprévisible ou peut être insuffisant pour répondre aux besoins de secours, de relèvement et de reconstruction, comme le montre le déficit financier de la réponse humanitaire mondiale ».

24 Le Cameroun présente de multiples scénarios de crise active, notamment, un conflit interne actif et en cours de détérioration, où une réponse humanitaire de principe financée par des subventions est en cours et où la plupart des financements de développement ont été suspendus ; un ensemble de réfugiés de longue date en provenance de la République centrafricaine (RCA), pour lesquels des options d'intégration à plus long terme sont explorées grâce à un accord de financement entre la Banque mondiale et le gouvernement du Cameroun par le biais du sous-blocage des réfugiés de la Banque mondiale ; et une crise mixte dans le nord et l'extrême nord, comprenant l'accueil de réfugiés, le déplacement interne, l'assèchement climatique chronique et aggravant et la marginalisation politique et économique de longue date, où il existe un potentiel pour négocier une réponse plus prévisible qui aborde une gamme de financements de prévention, de préparation et de réponse (Poole, 2019a).

25 Le rapport mondial Humanitarian Overview 2018 du BCAH des Nations Unies souligne, par exemple, que : « Les conflits, en particulier les crises prolongées, continueront d'être le principal moteur des besoins en 2018. Tous les plans d'intervention humanitaire de 2018, à l'exception de deux, concernent des situations comportant un élément majeur de conflit » (BCAH de l'ONU, 2017). L'analyse des plans d'intervention et des appels coordonnés par les Nations Unies montre que la grande majorité d'entre eux concerne des pays qui ont eu des appels consécutifs pendant au moins cinq ans depuis 2000 (Initiatives de développement, 2019).

## Les approches, formules et instruments de financement prévus sont sous-utilisés

Par principe, le financement humanitaire est axé sur le présent et non sur le futur. Combiné à son imprévisibilité, il est mal adapté aux réponses pour lesquelles une approche planifiée serait meilleure. Entre-temps, les acteurs du financement du développement n'ont pas actuellement la responsabilité ou l'engagement clair pour assumer une plus grande part du fardeau financier et de programmer des réponses pour les cas touchés par la crise. Il existe toutefois des exemples instructifs d'approches, de formules et d'instruments de financement planifiés qui contribuent à clarifier les engagements et à offrir une plus grande prévisibilité.

Les responsabilités en matière d'aide aux réfugiés sont établies dans une certaine mesure dans la Convention sur les réfugiés, dans les lois nationales et, depuis peu, par des « Pactes » entre les gouvernements des pays d'accueil et les

acteurs internationaux, sous la forme de Cadres d'action global pour les réfugiés (CRRF). Les approches basées sur le Pacte traitent le coût de l'accueil des réfugiés comme une quantité assez connue, puis utilisent une approche planifiée, soutenue par un financement futur prévisible, pour soutenir des solutions plus efficaces que la réponse humanitaire à long terme. Aussi imparfaits que soient ces arrangements, ils permettent de reconnaître une responsabilité implicite à moyen terme autour de laquelle des approches planifiées peuvent être structurées, soutenues par des formules de financement (voir encadré 2). Des approches similaires prévues pour les besoins budgétaires ont été adoptées dans d'autres contextes. Par exemple, le Programme de protection sociale fondé sur des activités productives en Éthiopie, lancé en 2004, était une approche planifiée pour les donateurs volontaires et le gouvernement de l'Éthiopie afin de s'associer en réponse à la pauvreté chronique dans certaines parties du pays comme solution de rechange à la réponse humanitaire récurrente (Devereux, 2006).

### Encadré 2 : Un modèle de coopération sur mesure pour la réponse aux réfugiés

Les réfugiés, c'est-à-dire les personnes déplacées au-delà des frontières internationales en raison de conflits ou de persécutions, représentent une part importante et croissante de la charge de travail humanitaire. Les réfugiés sont quelque peu distincts en ce sens qu'ils ne bénéficient pas des mêmes protections que les autres citoyens de l'État ; ils sont *de facto* traités comme une responsabilité internationale en vertu du droit international des réfugiés. Le pays d'accueil a des responsabilités et lorsqu'il n'est pas en mesure de les assumer, le HCR a pour mandat de fournir une protection internationale et une aide humanitaire, et de rechercher des solutions permanentes pour les réfugiés et les apatrides. Ainsi, contrairement à d'autres personnes touchées par la crise, il existe une base, bien que souvent contestée, pour le partage de la responsabilité internationale sous la forme d'une responsabilité contingente implicite.

Les réfugiés se distinguent également sur le plan qualitatif en ce sens que dès leur arrivée et leur installation dans les pays d'accueil, leurs besoins deviennent relativement vite prévisibles et prolongés. Selon les estimations, les réfugiés restent déplacés en moyenne pendant une décennie, et pour ceux qui sont déplacés depuis cinq ans ou plus, la moyenne passe à 21 ans (Devictor et Quy-Toan, 2016).

La crise régionale des réfugiés en Syrie, qui a nécessité un financement à grande échelle et à long terme pour les pays d'accueil de réfugiés à revenu intermédiaire dans la région, a mis à l'essai les modèles de financement actuels et a catalysé un changement dans les engagements et les efforts

mondiaux pour partager la responsabilité financière. Le Pacte mondial sur les réfugiés, confirmé par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2018, a confirmé une évolution vers des pactes multilatéraux. La raison d'être d'un pacte est de passer d'un soutien fragmenté et discrétionnaire à une coopération unifiée et fondée sur des règles, dans l'intérêt des réfugiés et des États et communautés qui les accueillent.

Rassemblant les parties prenantes nationales et internationales sous la direction des pays hôtes, les pactes établissent des rôles et des responsabilités clairs pour définir collectivement un ensemble mesurable et négocié d'engagements en matière de politiques, de programmes et de ressources (Center for Global Development (CGD) et International Rescue Committee (IRC), 2017). Ces pactes encouragent la participation de l'État et le soutien au développement international alors qu'historiquement, le soutien international était principalement de nature humanitaire et évitait l'État. Il existe actuellement 10 cadres globaux pour les réfugiés, dont un cadre régional pour l'Amérique centrale et le Mexique, qui couvre six pays.<sup>27</sup>

Cette approche n'a pas résolu tous les problèmes liés à l'insuffisance des volumes de financement ou aux obstacles de la volonté politique qui entravent les approches à long terme, mais elle démontre que le financement de la crise peut s'inscrire dans une approche collective et convenue à l'avance.

- ← 26 Cette approche s'inscrit dans les engagements mondiaux et institutionnels, de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies au Code de conduite du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des organisations non gouvernementales (ONG) en matière de secours aux sinistrés, à la Charte humanitaire (Sphère), et les politiques des donateurs. Le principe d'« impartialité » est clair sur cette mission fondée sur les besoins, résumé comme suit : « l'action humanitaire doit être menée uniquement sur la base des besoins, et donner la priorité aux cas de détresse les plus urgents » (BCAH de l'ONU, 2012).
- 27 Le Cadre global de protection et de solutions régionales pour l'Amérique centrale et le Mexique comprend le Belize, le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, le Mexique et le Panama. Les autres pays/situations de réfugiés qui appliquent le modèle de cadre d'intervention global pour les réfugiés sont les suivants : Afghanistan, Tchad, Djibouti, Éthiopie, Kenya, Rwanda, situation en Somalie, Ouganda et Zambie.



De plus en plus d'exemples montrent que, même dans les contextes les plus difficiles, il est possible de réorienter le défaut vers une préparation proactive et une réponse au risque de crise (voir encadré 3). Le financement des risques et les mécanismes d'action précoce pourraient contribuer à clarifier les réponses financières qui pourraient être attendues, et de qui, dans les situations de risque. Par exemple, des instruments de financement anticipé ou fondé

sur des prévisions (FbF) ont récemment été élaborés et mis à l'essai par des acteurs humanitaires et financés au moyen d'enveloppes de financement humanitaire des donateurs (voir encadré 4). Le renforcement du financement anticipé pourrait permettre d'inciter les acteurs financiers nationaux et internationaux à s'engager à une réponse financière plus prévisible pour des risques particuliers qui peuvent être anticipés.

### Encadré 3 : Prévision et réponse préventive au Yémen

Le Yémen a connu une épidémie de choléra à partir d'octobre 2016, qui est considérée comme la pire de l'histoire humaine. La mise au point des mesures d'interventions efficaces est devenue extrêmement difficile au Yémen à cause du conflit actif, de la destruction des installations d'eau et d'assainissement (WASH) et des systèmes de santé et de surveillance sanitaire affaiblis. Les lacunes dans les données épidémiologiques ont conduit les organisations d'intervention, les chercheurs et les donateurs à étudier d'autres approches de surveillance de l'épidémie afin d'éclairer la planification des interventions.

Sur la base d'une relation observée entre des périodes de températures supérieures à la moyenne, suivies de précipitations supérieures à la moyenne, des infrastructures WASH endommagées et une probabilité accrue de l'épidémie de choléra, un modèle prédictif a été développé à partir de données sur les précipitations, la température et la population et comparé avec des informations sur les installations WASH sur le terrain. Les données nécessaires à la construction du modèle proviennent de diverses institutions. Les données actuelles et historiques sur les précipitations proviennent de la National Aeronautics and Space Administration (NASA), de la Tropical Rainfall Measuring Mission (TRMM) et de la Global Precipitation Mission (GPM) ; les données sur la population proviennent de LandScan ; et les données WASH du Département britannique du développement

international (DFID) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).

Le modèle a montré une relation de 92 % entre les zones à haut risque identifiées et les endroits où les taux d'attaque de choléra ont ensuite augmenté. Les prévisions basées sur les conditions dans lesquelles les vibrions du choléra sont susceptibles de se développer, plutôt que sur les données épidémiologiques, ont permis aux intervenants d'anticiper les foyers susceptibles de hausse des cas de choléra, et de mettre en œuvre des activités de préparation avant la courbe épidémiologique probable. Un ensemble d'actions de préparation avait déjà été défini dans les procédures opérationnelles standard de l'UNICEF, et le financement était déjà assuré. L'UNICEF et ses partenaires ont pu mobiliser des actions préventives plutôt que de simplement essayer de contrôler la transmission et de traiter les cas actifs.

Le DFID et divers partenaires explorent actuellement la possibilité d'appliquer de tels modèles prédictifs à d'autres maladies et de les intégrer dans des instruments de financement (notamment le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) administré par les Nations Unies), afin de relier des ensembles de financement préétablis (avec des déclencheurs définis) à des actions de préparation au niveau national menées par l'OMS et l'UNICEF.

Source : D'après des entretiens de recherche, des documents internes non publiés du DFID, et Camacho *et al.* (2018).

### Encadré 4 : Financement anticipé de crise

Répondre aux premiers indicateurs d'un danger anticipé peut aider à réduire ou à éviter la souffrance et les pertes humaines, à améliorer l'efficacité de la réponse aux crises et à créer des incitations à investir dans l'analyse des risques et la préparation.

Au cours des dix dernières années, un certain nombre d'organisations humanitaires ont piloté des mécanismes de réponse et de financement anticipés qui déclenchent des financements et des actions précoces sur la base de systèmes d'alerte précoce (SAP), afin de réduire ou d'atténuer l'impact des catastrophes avant qu'elles ne se produisent. Ces mécanismes sont appelés FbF, actions basées sur les prévisions (FbA), et action précoce d'alerte précoce (EWEA).

Les éléments clés de l'action anticipée comprennent : des prévisions, des déclencheurs et des protocoles de prise de décision convenus à l'avance, des actions précoces planifiées et programmées, des mécanismes de financement et des canaux de distribution.

L'action anticipée est utile pour couvrir les risques lorsque les actions préalables au danger sont des précieux outils et les prévisions suffisamment fiables. Elle nécessite d'investir dans des actions et des capacités de prévision d'impact et de préparation avant la crise afin d'être prêt à réagir lorsque les déclencheurs sont franchis.

Source : Basé sur Weingärtner & Wilkinson (2019).

## 2.3 Mesures dissuasives nécessaires pour prévenir les crises et s'y préparer

Au niveau de la politique mondiale, la gestion des crises et des risques de crise est reconnue comme essentielle à la réalisation du développement durable. Il existe une demande croissante de la part de certains pays partenaires d'investir dans la préparation financière contre les risques de crise, ainsi qu'une gamme croissante d'outils et d'instruments de financement innovants, allant de l'assurance développement au FbF en passant par les prêts conditionnels. Cependant, les gouvernements des pays menacés de crises et leurs partenaires au développement doivent encore faire face à des raisons politiques et pratiques impérieuses pour ne pas accorder la priorité aux investissements dans la prévention et la préparation.

### Les gouvernements font face à des facteurs de dissuasion et à des obstacles importants pour établir des priorités en matière de prévention et de préparation

Dans des contextes où les ressources sont limitées, les gouvernements peuvent avoir un accès limité à l'analyse des risques et peuvent donc tout simplement ne pas reconnaître l'importance du risque. Ils peuvent également ne pas disposer des capacités pratiques, y compris les dispositifs de gouvernance, les mécanismes financiers, les capacités techniques et les infrastructures physiques, pour mettre en œuvre de façon satisfaisante les approches de gestion des risques pour que les avantages l'emportent sur les coûts (Peters, 2017 ; Peters, Mayhew, *et al.*, 2019), et établir une différence entre les options de prévention et de préparation offertes par les acteurs nationaux et internationaux. Cependant, il existe également de puissantes influences politiques, économiques, institutionnelles et comportementales qui peuvent constituer des obstacles à la fixation de priorités en matière de prévention et de préparation.

Il existe peu d'incitations politiques pour que les gouvernements accordent la priorité à la prévention et à la préparation (Healy et Malhotra, 2009 ; Clarke et Dercon, 2016 ; e-Pact, 2017 ; Kaplan, dans OCDE, 2018a). Les gouvernements des pays les plus pauvres sont souvent aussi très limités en termes de ressources, avec moins de 100 dollars US de fonds publics par citoyen et par an à allouer dans tous les secteurs (Kharas dans The Dag Hammarskjöld Foundation and UN Multi-Partner Trust Fund Office, 2019).<sup>28</sup>

Les gouvernements sujets à des chocs économiques et politiques et aux aléas naturels sont souvent contraints de se

concentrer sur les besoins de financement immédiats, y compris ceux qui pourraient constituer une menace existentielle au fonctionnement continu du gouvernement, à la paix et à la stabilité.<sup>29</sup> Dans de tels cas, la planification et l'investissement à plus long terme peuvent ne pas être rationnels ou réalisables (Long et Welham, 2016). Par exemple, le gouvernement du Tchad reconnaît les coûts des crises pour ses aspirations en matière de développement et, avec un soutien technique international, a mis en place de nombreuses lois, cadres, plans, comités et un fonds national de prévoyance (Peters, Dewulf, *et al.*, 2019). La dure réalité des contraintes budgétaires sévères et des pressions immédiates pour payer les salaires des fonctionnaires et des militaires signifie cependant qu'une grande partie des mesures de gestion et de préparation aux catastrophes du pays ne sont pas financées (Culbert and Poole, 2019 ; Peters, Dewulf, *et al.*, 2019).<sup>30</sup>

Le financement international de la crise peut en fait dissuader les gouvernements d'accorder la priorité à la constitution de provisions contre les risques et à la satisfaction des besoins des personnes touchées par la crise. Dans certains cas, les donateurs couvrent systématiquement une grande partie des besoins de financement après la crise. Au Soudan du Sud par exemple, les donateurs financeraient 80 % des besoins de financement de la santé, le gouvernement ne contribuant qu'à hauteur de 1,1 % (OCDE, 2018a). Le fait que les donateurs continuent de payer la note pourrait décourager les gouvernements d'assumer la responsabilité de leur propre financement et de leur propre gestion du risque.

La demande de financement de crise est souvent limitée lorsque les gouvernements ne disposent pas d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour contracter des prêts et des produits d'assurance, même s'ils sont offerts à des conditions concessionnelles. En dépit d'une gamme croissante de prêts conditionnels et de mécanismes de transfert de risques fondés sur le marché, l'accessibilité financière et la capacité d'exécution sont des contraintes majeures pour certains gouvernements et l'adoption des produits de financement peut être limitée. À ce jour, un seul pays, le Kenya, a souscrit une option de prélèvement différé en cas de catastrophe (Cat DDO) de l'IDA de la Banque mondiale, un instrument de prêt fondé sur les politiques (Banque mondiale, 2018a). La demande d'assurance par l'intermédiaire de la réserve de risque de l'ARC a diminué après les deux premières années d'exploitation, malgré l'insécurité alimentaire et la sécheresse persistantes, en raison d'un éventail de préoccupations, y compris l'accessibilité financière et la difficulté de justifier les

28 Selon une estimation, 46 pays, principalement à faible revenu, principalement en Afrique subsaharienne, et pour la plupart fragiles, n'auraient pas les moyens d'engager les investissements nécessaires pour mettre fin à l'extrême pauvreté, même s'ils augmentaient leurs recettes fiscales et allouaient la moitié de leurs recettes à l'élimination de la pauvreté. (Marcus *et al.*, 2019).

29 Par exemple, en 2017, le gouvernement de l'Irak, qui a subi une baisse significative des revenus pétroliers en raison de la chute des prix du pétrole et du contrôle des grandes régions productrices de pétrole par l'État islamique et le gouvernement régional kurde, a dû faire face à d'importantes dépenses dans la campagne militaire contre l'État islamique. Afin d'équilibrer le budget, il a considérablement réduit la prestation des services sociaux et les salaires des fonctionnaires, cessé de payer les fournisseurs et interrompu les projets d'investissement (Poole, 2019b).

30 Le plan national de développement du Tchad (2017-2021) note que les crises résultant des conflits et des catastrophes ont entravé le développement et détourné les ressources budgétaires du développement vers la sécurité et la réponse humanitaire. (Peters, Dewulf, *et al.*, 2019). Dans le contexte de la chute des prix du pétrole en 2014, de l'escalade des remboursements de prêts et de la montée de l'insécurité nationale et régionale, le gouvernement du Tchad a considérablement réduit les dépenses consacrées aux services sociaux et au développement (Culbert et Poole, 2019).

paiements par rapport aux besoins de financement immédiats (Martinez-Diaz *et al.*, 2019).<sup>31</sup> Certains des pays les plus exposés aux risques climatiques n'ont pas la capacité technique de naviguer et d'accéder aux nombreux fonds bilatéraux et multilatéraux pour le climat, même lorsque le financement est concessionnel ou gratuit (Peters, Mayhew, *et al.*, 2019).

Parallèlement, les acteurs nationaux présentent souvent de graves lacunes en termes de capacités, même avec l'accès au financement, ils ne peuvent pas mettre en place une réponse efficace. Des investissements soutenus dans les systèmes de réponse, notamment la santé publique et la protection sociale, la surveillance des risques, la préparation et la coordination, sont nécessaires, ainsi que des tests de résistance, pour mettre en place des systèmes de prestation efficaces pour les instruments de financement dans lesquels les ressources seront canalisées. Cependant, la protection sociale, qui offre un grand potentiel pour sortir les plus pauvres de l'extrême pauvreté et pour fournir une protection contre les chocs, est le secteur social le plus sous-financé par les gouvernements et les donateurs (Marcus *et al.*, 2019).

### **Le système international est incohérent et fragmenté dans ses approches du risque de crise**

Les crises sont complexes et interconnectées, mais les réponses à ces crises sont cloisonnées et fragmentées. Alors que tous les principaux accords post-2015, notamment le Programme 2030, l'Accord de Paris, le Nouvel agenda urbain (NUA), le Programme d'action d'Addis-Abeba (AAAA) et l'Agenda pour l'humanité, comprennent des éléments de réduction des risques de catastrophe (RRC) et de résilience (UNDRR, 2019), en pratique, aucun, individuellement ou collectivement, ne fournit une orientation cohérente sur la façon dont le système international devrait aborder la prévention, la préparation et la réponse aux crises. Le récent programme d'action sur le « lien » entre l'humanitaire, le développement et la consolidation de la paix reconnaît la nécessité d'approches cohérentes et collaboratives pour faire face aux risques et à la vulnérabilité. Mais les appels à travailler en collaboration n'abordent pas encore les questions fondamentales concernant le leadership, les responsabilités et la division du travail entre les acteurs internationaux au niveau des pays (Poole, 2019).

#### **Encadré 5 : L'agenda politique Nexus humanitaire-développement-paix**

Les origines de l'agenda politique Nexus peuvent être retracées jusqu'au rapport de 2015 du Secrétaire général des Nations Unies pour le Sommet humanitaire mondial, qui plaidait pour que les acteurs de l'humanitaire, du développement, de la paix, de la sécurité et d'autres acteurs trouvent de nouvelles façons de travailler pour surmonter la fragmentation et l'inefficacité systémiques de longue date. Le rapport a établi une nouvelle série d'engagements pour réduire les besoins humanitaires, les risques et la vulnérabilité, et a envisagé de dépasser l'APD basée sur des projets pour obtenir des résultats transformateurs à l'échelle (ONU, 2015c).

Dans le cadre du nouvel agenda politique, formalisé dans l'Agenda pour l'humanité et l'Engagement à l'action, les

acteurs humanitaires et de développement sont censés se mobiliser derrière une analyse partagée, un énoncé du problème et un ensemble de résultats collectifs « stratégiques, clairs, quantifiables et mesurables » (ONU, 2015c).

Le potentiel de financement pour soutenir les approches nexus n'a toutefois été envisagé que récemment (Poole, 2019). Notamment, en février 2019, le CAD de l'OCDE a publié une Recommandation sur le projet Nexus humanitaire-développement-paix (OCDE, 2019b). Il s'agit de la première initiative politique de haut niveau visant à examiner le rôle et le potentiel du financement pour permettre des approches collectives entre les groupes de circonscription travaillant dans des contextes de crise.

Il existe de fortes tendances à maintenir des approches cloisonnées, pendant les négociations de ces règlements importants, par exemple, les États membres ont fortement plaidé en faveur de la séparation des risques de conflits et de catastrophes.<sup>32</sup> Les institutions internationales qui soutiennent la mise en œuvre de ces cadres sont territoriales,

sectorielles et souvent en concurrence pour l'obtention de ressources.<sup>33</sup> Par conséquent, les responsabilités relatives à l'identification et au développement de stratégies et de réponses pratiques pour gérer les risques et se préparer aux crises sont isolées dans les domaines techniques de la RRC, de l'adaptation et de l'atténuation des changements

- 31 Parmi les autres facteurs contribuant à l'adoption limitée des produits ARC énumérés dans une évaluation formative de 2017 figurent : un faible niveau de compréhension de l'assurance ; une inadéquation entre les incitations à court terme des décideurs politiques et la proposition de valeur à plus long terme de l'assurance ; et des préoccupations concernant le risque de base et les erreurs dans le modèle. Le secteur d'évaluation « Obtenir des contrats d'assurance et des plans d'urgence » a reçu une cote générale orange/rouge (e-Pact, 2017).
- 32 Notamment, lors des négociations, les États membres ont plaidé à plusieurs reprises pour la séparation des conflits et des catastrophes dans les ODD, l'Accord de Paris, les engagements du Sommet humanitaire mondial et le Cadre de Sendai (Peters, 2017). Le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNISDR) a ensuite nuancé sa définition d'un danger en 2017 pour préciser : « Ce terme n'inclut pas l'occurrence ou le risque de conflits armés et d'autres situations d'instabilité ou de tension sociale qui sont soumises au droit humanitaire international et à la législation nationale » (UNISDR in Peters, 2017).
- 33 La fragmentation au sein du système des Nations Unies est reconnue comme problématique à la fois dans l'examen de la consolidation de la paix des Nations Unies de 2018 et dans l'examen quadriennal complet des politiques (QCPR) des Nations Unies, ce qui attire l'attention sur l'incohérence et la concurrence en matière de politique, la concurrence pour le financement, la prolifération et le comportement territorial au niveau des pays (Conseil économique et social des Nations unies, 2017).



climatiques, de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix, et de la réponse aux crises post-facto des acteurs humanitaires. L'afflux de fonds vers ces domaines déconnectés renforce la fragmentation et l'incohérence.

Des approches fragmentées et incohérentes du risque entre les acteurs internationaux aux niveaux politique et institutionnel sont reproduites au niveau national, où des approches cohérentes pour comprendre, se préparer et réagir aux risques sont rares. Dans un même pays, il existe généralement plusieurs cadres de planification et de hiérarchisation des priorités, qui se chevauchent et bénéficient d'un soutien international. Chacun de ces cadres présente des lacunes en matière de risques et, collectivement, ne permet ni une évaluation cohérente des risques, ni une hiérarchisation et un chiffrage clairs des besoins en matière de prévention et de préparation.<sup>34,35</sup>

### Les acteurs du développement sont confrontés à des défis particuliers en matière de priorité à la prévention et à la préparation

Les acteurs du développement reconnaissent de plus en plus que, pour atteindre les ODD, ils doivent travailler dans certains des contextes les plus exposés aux risques et les plus touchés par les crises, là où se trouvent les plus laissés pour compte. Cela signifie travailler pas seulement *dans* des endroits à risque. Les outils et les approches sont de plus en plus adaptés et conçus pour travailler activement *sur* les facteurs de risque et de vulnérabilité (voir encadré 6). Cependant, ce pivot vers ceux qui sont les plus laissés pour compte est incomplet. De nombreux aspects de la politique, de la capacité, de l'expérience, des incitations et des outils doivent encore être adaptés pour apporter un soutien efficace aux pays partenaires en matière de prévention et de préparation aux crises.

#### Encadré 6 : Le pivot du développement vers les contextes fragiles et touchés par les crises

En réponse aux engagements politiques et institutionnels de haut niveau visant à accroître les investissements dans les contextes fragiles et touchés par les conflits, les acteurs du financement du développement augmentent leurs investissements, leurs outils et leurs instruments ciblant les contextes touchés par les crises, notamment en s'attaquant directement aux risques et aux impacts des crises. Les flux d'APD vers les États fragiles ont augmenté au cours de la dernière décennie, passant de 52 milliards de dollars américains en 2007 à 68 milliards de dollars américains en 2016. En outre, la croissance de l'APD s'est concentrée dans 58 contextes fragiles, dépassant de loin la croissance de 67 contextes non fragiles (OCDE, 2018a).

Une série d'acteurs bilatéraux et multilatéraux du financement du développement ont créé des outils plus tolérants à l'égard des risques opérationnels et une autorisation au niveau de l'entreprise pour prendre des risques opérationnels plus importants (OCDE, 2018c). La Banque mondiale, notamment, a considérablement renforcé son engagement dans les contextes fragiles, doublant ses ressources pour les États fragiles dans le cadre de l'IDA18.<sup>36</sup> Elle a augmenté son financement pour se préparer et répondre aux crises par le biais du CRW, a

créé un nouvel outil politique pour les pays membres de l'Association internationale de développement (IDA) et une nouvelle fenêtre secondaire pour les besoins de financement des réfugiés (Banque mondiale, 2017).<sup>37</sup> Récemment, le FMI a également annoncé son intention de renforcer ses opérations dans les contextes fragiles.<sup>38</sup>

Les acteurs du financement du développement et leurs partenaires ont ouvert la voie à de nouvelles approches du partenariat, ce qui leur permet de programmer des fonds dans des environnements à faible capacité et à risques opérationnels élevés. Les contrats de renforcement de l'État de l'UE et les programmes de développement à grande échelle tels que le programme Girls Education South Sudan (Éducation des filles au Soudan du Nord) du DFID permettent aux partenaires de développement d'acheminer des fonds pour soutenir les systèmes gouvernementaux au niveau du comté, même dans des contextes à haut risque et à faible capacité (OCDE, 2018c). Les acteurs du financement du développement qui, traditionnellement, ne travaillaient qu'avec les États, élargissent également leur éventail de partenaires pour y inclure des organisations multilatérales et des ONG.<sup>39</sup>

34 Les risques environnementaux et climatiques ne sont pas signalés comme des questions prioritaires dans les évaluations de la fragilité et les objectifs de paix et de consolidation de l'État des pays du G7+ (OCDE, 2018c). Les évaluations de la vulnérabilité climatique abordent rarement les facteurs de fragilité et les risques transfrontaliers (Rüttinger *et al.*, 2015). Et les cadres de planification et de hiérarchisation du développement des gouvernements nationaux et des Nations Unies sous-analysent et hiérarchisent régulièrement les risques (Poole, 2019b). Les évaluations conjointes des gouvernements, de l'UE, des Nations Unies, de la Banque mondiale en matière de post-catastrophe, de relèvement et de consolidation de la paix peuvent fournir une analyse plus complète des risques, incluant un large éventail de parties prenantes, mais elles présentent un bilan mitigé en termes d'adoption et d'influence. Ils sont également limités dans leur application, et n'ont lieu qu'à l'invitation du gouvernement, souvent à la suite d'une crise.

35 Peters, Mayhew, *et al.* (2019) notent également la tendance de la RRC à être insensible à toute considération politique : « Dans les espaces politiques, la gestion des risques de catastrophe est souvent présentée comme une entreprise apolitique, tandis qu'un discours sur les catastrophes qui normalise les facteurs source de vulnérabilités écarte effectivement de la considération et de l'action les facteurs politiques qui déterminent le risque de catastrophe ».

36 Le cycle de reconstitution des ressources de l'IDA18 a été finalisé en décembre 2016 et finance des projets sur la période de trois ans allant du 1er juillet 2017 au 30 juin 2020.

37 Le régime de redressement et le régime d'atténuation des risques de la Banque mondiale permettent d'augmenter rapidement les financements dans des environnements « en voie d'amélioration » et lorsque les gouvernements font preuve d'un engagement envers la gestion des risques et le renforcement de la résilience. Par exemple, la Banque mondiale a approuvé une enveloppe d'aide de 250 millions de dollars américains sur trois ans pour la RCA à la suite des élections démocratiques de mars 2016, qui ont marqué la fin des accords politiques transitoires (Poole, 2019b).

38 Consultez : <https://www.devex.com/news/in-imf-debut-georgieva-brings-fragility-focus-to-fiscal-policy-95788>

39 La Banque mondiale, par exemple, a récemment programmé des fonds par le biais des Nations Unies et du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Le gouvernement français, qui travaille principalement avec des partenaires gouvernementaux, a commencé à s'associer à des ONG pour fournir des programmes de résilience par le biais de son Fonds Minka pour la paix et la résilience (Poole, 2019b).

## Encadré 6 (suite)

Cependant, malgré ces changements et adaptations, dans l'ensemble, dans les situations de fragilité étatique et de conflit, la programmation du financement du développement reste compliquée et risquée du point de vue des donateurs. En effet, une grande partie de la croissance des flux d'APD vers les États fragiles a concerné l'aide humanitaire, qui a augmenté de 144 % entre 2009 et 2016, période pendant laquelle l'aide programmable par pays (les fonds disponibles pour la programmation du

développement au niveau national) n'a pas augmenté, et ne devrait pas augmenter en 2019 (OCDE, 2018a). Pendant ce temps, bien que la valeur du financement multilatéral du développement dans les contextes fragiles ait augmenté de 42 à 59 milliards de dollars américains entre 2012 et 2016, une grande partie de cette croissance a pris la forme de prêts non confessionnels, souvent accordés à des pays à revenu intermédiaire (OCDE, 2018b).

Tout d'abord, le rôle du développement dans la prévention et la préparation des crises est ambigu au niveau politique. Comme indiqué plus haut, le rôle et la responsabilité du développement dans le financement de la préparation et dans la prise en charge des besoins chroniques ne sont pas clairs.<sup>40</sup> Le rôle du développement dans la création et l'exacerbation des risques (par exemple, en contribuant à l'inégalité et à la discrimination à l'encontre des groupes vulnérables, ou à la destruction de l'environnement) est également souvent sous-estimé dans les décisions de planification, de hiérarchisation et d'investissement (Poole, 2019).<sup>41</sup>

Deuxièmement, le travail en partenariat avec les gouvernements est nécessaire pour assurer un développement durable, mais il est aussi éventuellement extrêmement difficile dans les contextes fragiles, notamment lorsque : les gouvernements sont parties à un conflit actif ; dans les zones contrôlées par des acteurs non gouvernementaux ; lorsque les gouvernements n'accordent pas la priorité aux besoins de protection, de bien-être ou de développement de leurs citoyens ; et lorsque les ressources et les capacités du gouvernement sont sévèrement limitées.<sup>42</sup> Les partenaires du développement continuent d'adapter leurs outils de programmation et de financement pour travailler dans ces environnements politiques et de programmation difficiles (consultez l'Encadré 6), mais plusieurs défis subsistent, en particulier lorsque les modèles et les approches dépendent d'un partenariat conventionnel avec les institutions gouvernementales. Notamment, le domaine technique de la RRC a historiquement évité les situations de conflit et, malgré la reconnaissance croissante du lien entre les conflits et les risques de catastrophe

(UNDRR, 2019 ; Peters, 2019), la RRC a peu d'expérience en matière d'actions concrètes dans des situations de conflit et de fragilité (Peters, 2019).

Enfin, malgré les engagements pris au niveau politique d'accroître les investissements en faveur du développement dans les environnements fragiles et touchés par les crises, les donateurs sont fortement incités à le faire de manière conservatrice, sans apporter le soutien le plus efficace à la prévention et à la préparation. Les gouvernements peuvent être des partenaires à haut risque, limitant les volumes de fonds que les partenaires du développement sont disposés et capables d'engager. En travaillant avec les gouvernements, les partenaires du développement risquent fort de « nuire » par inadvertance, notamment en augmentant les risques de conflit et les risques environnementaux. En outre, les capitaux des donateurs peuvent courir des risques considérables s'ils sont acheminés par des institutions faibles et sujettes à la corruption. Les risques de corruption de l'aide sont une préoccupation urgente pour les institutions de développement et les gouvernements donateurs. Entre-temps, les donateurs ont souvent une forte préférence pour les programmes qui peuvent produire de manière fiable des résultats attribuables (OCDE, 2016). La prévention, la préparation et l'investissement dans des environnements favorables et des biens publics qui ne démontrent pas facilement des résultats sont souvent difficiles à vendre en interne. Investir dans la prévention et la préparation dans des contextes à faible capacité et/ou fragiles peut être encore moins attrayant en tant qu'investissement pour les donateurs, étant donné la probabilité accrue de revers et d'inversion des progrès (Peters, 2017).

40 Opitz-Stapleton *et al.* (2019) affirment que les ODD à eux seuls « ne soutiennent pas suffisamment un développement résilient et tenant compte des risques, et leur réalisation risque d'être compromise par de multiples menaces ».

41 L'OCDE (2018a) note que « de nouveaux risques graves se manifestent lorsque la croissance économique impressionnante et les attentes qui l'accompagnent n'apportent pas de progrès proportionnels en matière de répartition des revenus, de création d'emplois et de renforcement de la voix et de la responsabilité ». L'impact néfaste des projets d'infrastructure de développement à grande échelle a été bien documenté, notamment dans les études de l'IDMC sur l'impact de déplacement de la construction de barrages sur les communautés locales (IDMC, 2017).

42 Notons que conflit et fragilité ne sont pas synonymes : 19 des 27 pays qui figurent systématiquement dans les classifications des États fragiles de l'OCDE depuis 2008 n'ont pas connu de conflit grave au cours de la dernière décennie (OCDE, 2018a).

## 2.4 Outils et approches de financement immatures

L'architecture actuelle de financement de la crise et la série d'outils de financement ne sont pas le résultat d'une conception consciente. Elles sont le produit de réponses à des dizaines d'agendas politiques, d'engagements et d'expériences éparpillés dans une multitude d'organisations bilatérales, multilatérales, internationales, régionales et nationales. Ce système *ad hoc* n'est pas configuré pour répondre à la demande actuelle ou future de financement des crises. Cependant, il existe actuellement un élan, des investissements et un engagement considérables pour améliorer le système et plusieurs outils, instruments et approches nouveaux et prometteurs émergent. Voici donc une période d'opportunité pour rééquilibrer et remodeler le système international de financement des crises.

**Le financement des crises ne permet pas de lutter efficacement contre les facteurs dissuasifs qui empêchent la prévention et la préparation face aux crises, ni contre les incitations à répondre aux indicateurs tardifs des besoins.**

Les fonds destinés à la prévention et à la préparation font défaut, et la majorité des fonds destinés à la réponse aux crises sont fournis sur la base de subventions discrétionnaires assorties de peu de conditions.<sup>43</sup> Les fonds et le financement pourraient être conçus et appliqués de manière à contrecarrer certaines entraves qui empêchent de prévenir les crises et de s'y préparer, et pourraient contribuer à contrecarrer les incitations structurelles à répondre aux indicateurs tardifs des besoins. Cependant, parmi l'ensemble actuel d'outils, il existe une utilisation limitée du financement préétabli pour les risques où des actions de prévention et de préparation pourraient être prises. Des initiatives sont en cours pour combler ces lacunes dans le système, mais elles nécessitent davantage d'expérimentation, d'apprentissage et de mise à l'échelle. Notamment, les instruments de financement anticipé développés par les acteurs humanitaires restent au stade pilote, et leur mode de financement à l'échelle n'est pas claire. L'utilisation de l'assurance contre les inconnues connues est également limitée. Le nouveau Mécanisme mondial de financement des risques (GRiF) reconnaît ces lacunes dans le système, et a été conçu et financé pour soutenir la mise en place ou le développement d'instruments de financement des risques préétablis, dont les caractéristiques essentielles sont des incitations à prévenir les catastrophes et à s'y préparer.<sup>44</sup>

**Le système est compliqué et fragmenté, et les outils et instruments ne sont pas utilisés de manière optimale.**

Le financement de la crise est actuellement dirigé par plusieurs canaux déconnectés, avec très peu de compréhension ou de surveillance des éléments disponibles, ou de la somme de toutes les parties. Le financement international et les flux de fonds proviennent de donateurs multilatéraux et gouvernementaux qui ne sont souvent pas cohérents en interne, ni conscients collectivement (Scott, 2015 ; Swithern, 2018). Les fournisseurs individuels d'instruments de financement de crise sont généralement incités à promouvoir leurs propres produits. Et le financement est acheminé, souvent par des chaînes de transaction compliquées, vers de multiples agences de mise en œuvre discrètes, à savoir les agences multilatérales, les ONG internationales, les autorités publiques et les organisations locales.

La concurrence pour l'obtention de fonds, combinée aux monopoles des agences sectorielles (et une focalisation excessive sur les contrôles et les équilibres opérationnels plutôt que stratégiques) pour enrayer la fragmentation du financement des crises (Konyndyk, 2018). Les nouveaux outils sont souvent déployés de manière dispersée plutôt que de manière stratégique et consciente du système, ce qui accroît la complexité. Il existe également une lacune dans les connaissances financières de base des planificateurs et des décideurs, qui limite leur capacité à évaluer de manière critique les avantages comparatifs des options de financement possibles. En général, les risques opérationnels (qui sont en partie supportés par les multilatéraux) sont mieux compris et gérés de manière plus proactive que le risque d'investissement découlant d'une crise ou de l'escalade de la crise.

Il en résulte que, dans tout pays à risque ou touché par une crise, il est extrêmement difficile de savoir quels sont les fonds et les financements disponibles et comment y accéder. Du point de vue des donateurs, il est extrêmement difficile de savoir où déployer au mieux quels outils pour obtenir un effet optimal. L'épidémie à virus Ebola de 2014 à 2016 en Afrique de l'Ouest a été un exemple frappant de ce qui est constamment le cas ailleurs : une fois l'urgence déclarée, les financements ont été dirigés ou réorientés à travers un ensemble déconnecté de canaux (y compris les fonds de développement spécifiques à la santé, les contributions humanitaires financières et en nature propres à chaque agence, et le soutien direct) de sorte que le gouvernement et les autorités internationales qui coordonnaient la réponse étaient incapables de comprendre quelles ressources étaient disponibles et quelles lacunes subsistaient (consultez *inter alia* Dubois *et al*, 2015 ; Comité du développement international, 2016).

43 Le financement humanitaire est principalement basé sur des subventions. Clarke et Dercon (2019) notent que : « Le guichet de réponse aux crises de l'IDA [Banque mondiale] et les autres instruments de réaffectation budgétaire en cas de crise sont conçus comme une protection de dernier recours contre des inconnus. Ils ne donnent actuellement aux pays aucune incitation économique directe à poursuivre la prévention ou la préparation, et il n'est pas facile de voir la façon dont ils pourraient le faire sans être fondamentalement modifiés ».

44 Le GRiF est une initiative des gouvernements britannique et allemand avec la Banque mondiale. Consultez : <https://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/brief/global-risk-financing-facility>



**Il n'existe actuellement aucun moyen de savoir si la préparation financière au niveau national et au niveau du système peut répondre de manière adéquate aux besoins futurs.**

Alors que les rapports et les conférences sur le changement climatique et les crises humanitaires indiquent l'ampleur des défis futurs, peu de réflexion a été faite sur l'aptitude du système international de financement des crises dans son ensemble à répondre à l'ensemble des besoins de financement et de financement des crises. Il n'existe aucun système, et aucune tentative n'a été faite pour évaluer ou apprécier l'adéquation des capacités de financement actuelles pour répondre à la demande actuelle ou future. Les modalités de détermination des niveaux de financement des principaux fonds de prévoyance du système international illustrent cette approche *ad hoc* de la préparation au niveau du système. En 2015, les Nations Unies ont déclaré leur intention de doubler le volume du FCIU (le Fonds d'urgence du système des Nations Unies) pour le porter à 1 milliard de

dollars américains.<sup>45</sup> Cet objectif de collecte de fonds n'est toutefois pas fondé sur une évaluation objective des besoins futurs. De même, les niveaux de financement du CRW de la Banque mondiale (une source clé de financement à l'échelle pour la réponse aux crises menée par les gouvernements) ne semblent pas être basés sur une évaluation objective des besoins (Spearing, 2019).

Si plusieurs initiatives et outils permettent le suivi et la surveillance des risques de crise (voir l'Encadré 7), aucun acteur au niveau du système n'est chargé de rassembler ces informations, d'analyser et de se préparer aux risques futurs, ou de relier cette analyse à la préparation financière. Alors que le FMI assure une surveillance régulière et des tests de résistance des systèmes financiers et économiques, et dispose d'une gamme d'instruments financiers pour répondre aux difficultés de la balance des paiements et aux crises financières internationales, il n'existe pas d'équivalent pour d'autres types de risques de crise.

**Encadré 7 : Surveillance des risques au niveau du système**

**Surveillance des risques émergents**

Les organisations humanitaires et de développement disposent d'un ensemble d'outils et de systèmes permettant de suivre régulièrement les indicateurs de crise et de risque de crise. Par exemple :

- le Réseau des systèmes d'alerte précoce contre la famine (FEWS Net) analyse les données de 28 pays afin d'élaborer une vue d'ensemble de l'insécurité alimentaire actuelle et à court terme ;<sup>46</sup>
- la Banque mondiale surveille régulièrement les prix des denrées alimentaires par rapport aux seuils de crise et commence à mettre en œuvre une plateforme mondiale contre le risque de crise (GCRP) qui comprend une évaluation et un suivi multidimensionnels des risques de crise (Banque mondiale, 2018) ;
- le Comité permanent interorganisations (IASC) dispose d'un groupe de travail sur l'alerte précoce et la préparation aux risques, qui produit un aperçu semestriel de l'escalade anticipée des risques et des besoins afin d'éclairer la prise de décision quant aux domaines dans lesquels une préparation inter-agences supplémentaire pourrait être nécessaire (IASC, 2018) ; et
- l'outil Indice pour la gestion des risques (INFORM) fournit des évaluations des besoins actuels en matière de crise et des risques futurs, sur la base de l'analyse d'un composite d'indicateurs de différents types de risques, de vulnérabilités, et de capacités d'adaptation.

**Prédiction des risques futurs**

L'analyse prédictive utilise la modélisation statistique pour tenter de prévoir la probabilité, la gravité, l'ampleur ou la durée des chocs futurs, ou la trajectoire des crises actuelles. L'analyse prédictive est un domaine en pleine expansion, la disponibilité des données pertinentes évolue, tout comme les outils et les techniques pour les analyser, et plusieurs agences expérimentent des applications. Par exemple :

- Le projet Jetson du HCR en Somalie a identifié des indicateurs de substitution et des indicateurs de causalité pour tenter de prévoir les mouvements de population vers l'Éthiopie ;<sup>47</sup>
- le Disasters Emergency Committee (Comité d'urgence pour les catastrophes) (DEC) collabore avec l'unité Fragilité, conflit et violence de la Banque mondiale pour élaborer un modèle prédictif quantitatif permettant d'identifier les pays à risque de conflit et de violence ; et
- en 2019, le Centre de données humanitaires de l'OCHA a intégré l'analyse prédictive dans son domaine de travail principal, en réunissant des experts et des praticiens pour partager l'apprentissage et entamer un processus de collaboration continue. Tout en construisant de nouveaux modèles prédictifs pour informer les processus humanitaires des Nations Unies,<sup>48</sup> il se concentre également sur le développement d'un modèle d'assurance qualité standard du secteur pour les outils prédictifs, conscient des risques techniques et éthiques importants associés à des modèles potentiellement défectueux et à une mauvaise utilisation des algorithmes (Centre de données humanitaires, 2019).<sup>49</sup>

## 2.5 Stimulation limitée pour apprendre et s'adapter

Le mode d'apprentissage et d'adaptation du système international de financement des crises est problématique. Ce problème trouve son origine dans un déficit fondamental de responsabilité dans le système, et rend beaucoup plus difficile l'influence sur le *statu quo*. Il existe cependant des possibilités d'influencer le changement du système par une plus grande participation et une plus grande responsabilité envers les personnes touchées par une crise ou risquant de l'être, et par l'identification et le soutien des personnes influentes et des accélérateurs de changement dans le système.

### L'absence de responsabilité à l'égard des personnes touchées par une crise ou risquant de l'être limite les incitations au changement et à l'amélioration.

Le système international de réponse aux crises est fondamentalement dépourvu de l'incitation à l'examen, que ce soit par ses principaux clients (les personnes ou les gouvernements touchés par une crise ou risquant de l'être) ou par une entité chargée de la surveillance de l'ensemble du système (Obrecht et Warner, 2016 ; Konyndyk, 2018).<sup>50</sup> Les conséquences n'existent pas pour les acteurs internationaux si le financement et l'assistance arrivent en retard ou ne répondent pas aux besoins. Les perdants sont les personnes touchées par une crise ou risquant de l'être, qui n'ont aucun droit formel à l'égard des fournisseurs d'aide internationale, et peu de possibilités de contester ou de demander des comptes au système. Les responsabilités ne sont

généralement jamais qu'implicites et sont dispersées dans un ensemble fragmenté d'institutions et d'instruments, de sorte que le changement est volontaire et discrétionnaire, sans obligation de rendre des comptes ni conséquence en cas d'échec ou d'amélioration (Knox-Clarke, 2017). La fragmentation entrave également l'apprentissage, des initiatives isolées génèrent des leçons isolées, ce qui freine l'apprentissage pour le système dans son ensemble.

Historiquement, le changement a été stimulé non seulement par des programmes de changement intentionnel, mais par une combinaison d'événements fortuits et volontaires, y compris des chocs ou des échecs majeurs, une évolution de la demande et des environnements externes, des changements dans les considérations de risque, des changements dans la politique intérieure, les réformes intentionnelles, les données probantes et les bonnes pratiques émergentes (Knox-Clarke, 2017 ; OCDE, 2018c).<sup>51 52</sup>

### Le changement est souvent incomplet et de courte durée

Lorsque des changements se produisent, un suivi soutenu n'est pas souvent assuré, de sorte que les leçons ne sont souvent apprises que partiellement ou rapidement oubliées. Les réformes stimulées par l'incapacité très médiatisée à réagir à la famine de 2010-2011 dans la Corne de l'Afrique et à éviter illustrent le problème structurel de l'absence de responsabilité et de contrôle et l'itération incomplète qui en résulte dans la réforme du financement (voir encadré 8). L'effet net est une mosaïque de rajustements progressifs qui sont incohérents dans l'ensemble et qui risquent de passer complètement à côté de questions essentielles.

- 
- ← 45 Depuis la déclaration de l'ambition de doubler le CERF en 2015, les contributions ont augmenté régulièrement (426 millions de dollars US en 2016, 515 millions de dollars US en 2017, 555 millions de dollars US en 2018) mais sont actuellement bien en deçà du milliard de dollars US envisagé.
  - ← 46 Le modèle de classification intégrée des phases (IPC) est un modèle largement utilisé qui classe les phases d'insécurité alimentaire sur une échelle de 1 (minimale) à 5 (catastrophe/famine).
  - ← 47 D'après les entretiens avec les personnes touchées en Somalie et l'analyse des données, il en ressort que les fluctuations des prix du marché des chèvres étaient un bon indicateur des futurs mouvements de population. Voir le site <http://jetson.unhcr.org/story.html>
  - ← 48 Il s'agit notamment des projets pilotes d'action anticipée du CERF et du soutien apporté aux bureaux du BCAH des Nations Unies pour élaborer des plans d'intervention humanitaire plus tournés vers l'avenir.
  - ← 49 Cela comprend les préoccupations éthiques en science des données, y compris les questions d'équité, de validité, d'anonymat, de confidentialité, de propriété des données et des connaissances, et d'asymétrie de l'information. La question de l'« ossification », ou la tendance des méthodes algorithmiques à apprendre et à codifier l'état actuel du monde et à le rendre ainsi plus difficile à changer, constitue également un risque majeur. L'analyse des inconvénients des faux négatifs et des faux positifs dans l'analyse prédictive est également essentielle dans les situations de crise.

---

50 Obrecht et Warner (2016) soulignent que le système humanitaire, par exemple, « est une industrie axée sur l'offre dans laquelle ceux qui sont censés bénéficier de ses produits et services ne sont pas les mêmes acteurs qui décident de ce qui est livré ou de la manière de le faire ».

51 Par exemple, malgré la reconnaissance de longue date de la nécessité d'adapter le financement du développement aux contextes fragiles et touchés par la crise, les récents processus de réforme formelle, y compris le New Deal (nouveau pacte) pour l'engagement dans les États fragiles, ont au mieux conduit à un changement progressif. Au cours des dernières années, cependant, le rythme des changements dans le financement des crises s'est accéléré en réponse à une *combinaison* de stimuli, notamment l'évolution des normes politiques mondiales dans les divers cadres politiques après 2015, les examens institutionnels prévus et les exercices d'apprentissage ; les pressions et les chocs exogènes, notamment la crise régionale des réfugiés au Moyen-Orient et l'épidémie du virus Ebola en Afrique de l'Ouest en 2015-2016 ; l'évolution des administrations dans les pays donateurs bilatéraux et l'évolution des préoccupations économiques et politiques nationales (OCDE, 2018c).

52 La réforme humanitaire a été fortement motivée par des corrections imposées par des défaillances à grande échelle et des réponses publiques. Les réformes humanitaires du Comité permanent interorganisations (IASC) de 2005, par exemple, ont été stimulées par des réflexions sur les défaillances de la réponse internationale au tremblement de terre et au tsunami de l'océan Indien en 2004, et le Programme de transformation de 2011 a été suivi dans le sillage du tremblement de terre en Haïti et des inondations au Pakistan en 2010. Consultez : <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>

### Encadré 8 : Réforme incomplète du financement : quand l'histoire qui devait ne plus jamais se reproduire se répète en Somalie

La communauté internationale n'a pas réagi aux premiers signes de sécheresse dans la Corne de l'Afrique en 2010. En 2011, la situation s'est transformée en une famine qui a décimé plus de 260 000 personnes en Somalie et a eu des effets dévastateurs en Éthiopie et au Kenya.

La reconnaissance de cet échec fatal à l'échelle du système (Darcy, 2012) a donné lieu à de nombreuses initiatives et engagements (voir *notamment* Hillier et Dempsey, 2012 ; Commission indépendante pour l'impact de l'aide (ICAI), 2012). En Somalie, de nouveaux mécanismes et fonds ont été consacrés à l'amélioration de l'alerte précoce et de la résilience, et au Kenya et en Éthiopie, les filets de sécurité et les mesures de financement des risques ont été renforcés. Au niveau régional, l'Union africaine (UA), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et la Banque africaine de développement ont lancé de nouvelles initiatives contre la sécheresse.

En 2017, lorsque les premiers signes de sécheresse ont été détectés, la communauté internationale a réagi plus rapidement et de manière plus décisive.<sup>53</sup> Cependant, en 2019, lorsque les premiers signes de sécheresse ont été à

nouveau ressentis, aucune mobilisation comparable n'a eu lieu, même si les facteurs favorables - les preuves, l'accès, la capacité et l'espace politique pour agir - s'étaient améliorés.

Le HRP (PRH) de 2019 de 1,1 milliard de dollars US pour la Somalie, qui comprend un plan de lutte contre la sécheresse de 710 millions de dollars US, n'était financé qu'à 22 % au milieu de l'année.<sup>54</sup> Bien que l'on ait estimé qu'une action précoce devait protéger un million de personnes contre la faim aiguë (BCAH de l'ONU, 2019), le plan n'était encore financé qu'à 50 % en septembre 2019. Mais cette dépendance continue à l'égard du financement fondé sur les appels est le problème même - une manifestation du fait que l'on n'a pas tiré tous les enseignements de 2011. Bien qu'il s'agisse d'une leçon bien définie (voir Seal et Bailey, 2013), les mécanismes systématiques d'alerte précoce fondés sur des données probantes n'ont pas été jumelés à des mécanismes systématiques fondés sur des données probantes pour une action rapide sans regret, appuyés par un financement préétabli.

Les réponses au financement des crises sont souvent axées sur les problèmes et les instruments, répondant à un segment particulier des besoins de financement de la réponse, et il y a peu d'évaluation critique et d'examen de l'expérimentation.<sup>55</sup> Les réformes de financement à la suite de l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest en 2015 étaient incomplètes et ont mis

en évidence une attention limitée des acteurs internationaux pour relever les défis de financement à plus long terme que représentent la prévention, la préparation et le rétablissement après les épidémies et les pandémies (voir l'encadré 9).

53 Devant l'évidence de la détérioration de la sécurité alimentaire, le coordinateur humanitaire en Somalie a doublé le montant de l'appel humanitaire, le portant à 1,5 milliard de dollars US. Les donateurs, notamment, l'Union européenne, les États-Unis et le Royaume-Uni en tête, ont réagi rapidement en augmentant leurs allocations. La Banque africaine de développement a renforcé son soutien aux programmes d'infrastructures à long terme pour accroître la résilience.

54 En juin 2019, le CERF a annoncé qu'il débloquerait 45 millions de dollars US pour faire face à la sécheresse en Somalie, en Éthiopie et au Kenya, les deux tiers étant destinés à la Somalie.

55 Knox-Clarke (2017) note les risques associés à l'accent mis sur le changement sous la forme de nouveaux produits, qui peuvent détourner l'attention et permettre d'éviter un changement plus fondamental.



## Encadré 9 : Une approche fondée sur les instruments et non sur les problèmes : tirer les mauvaises leçons d’Ebola

En 2014 et 2015, Ebola a infecté plus de 28 700 personnes et tué 11 300 personnes en Sierra Leone, au Libéria et en Guinée. Il a présenté au monde une crise transnationale majeure qui ne correspondait pas aux modèles existants de prévention et de réponse, et a mis en lumière les faiblesses politiques, institutionnelles et financières endémiques. Il en est ressorti trois leçons pour le financement de la crise, lesquelles ne se sont pas encore traduites par un changement systémique.

- **Investissement à long terme dans la préparation et la prévention.** De nombreux examens de la crise post-Ebola confirment que le financement à long terme visant à renforcer les systèmes de santé des pays est essentiel à la prévention et à la riposte aux épidémies (Gates, 2015 ; Independent Panel (Groupe d’experts indépendant), 2015 ; OMS, 2015). En vertu des accords mondiaux, tous les pays devraient disposer de plans nationaux pour les pandémies et les épidémies. Pour les pays les plus pauvres, cela nécessite un financement soutenu des bailleurs de fonds - mais il n’existe actuellement aucune obligation ni plan de financement global à cet effet (Independent Panel (Groupe d’experts indépendant), 2015 ; OMS, 2015 ; Commission on a Global Health Risk Framework for the Future (Commission sur le Cadre mondial des risques de santé pour l’avenir) (GHRF), 2016 ; Glassman *et al.*, 2018).
- **Financement préétabli rapide aux premiers stades de l’éclosion.** L’appel à la création de nouveaux mécanismes de financement pour accélérer les réponses mondiales aux urgences sanitaires a été mieux entendu, mais les résultats ont été partiels et fragmentés, et n’ont pas

démonstré leur efficacité. Le plus remarquable est la création du Mécanisme de financement d’urgence en cas de pandémie, qui comprend un guichet de trésorerie et un guichet d’assurance ayant fait l’objet de nombreuses critiques en dehors de la Banque mondiale, et dont l’évaluation indépendante n’a pas encore été rendue publique. Son incapacité à faire face à l’épidémie d’Ebola en République démocratique du Congo (RDC) a mis en évidence les préoccupations quant à savoir si sa conception était trop influencée par la pandémie précédente plutôt que par la pandémie subséquente, a incité les investissements dans la prévention et la préparation, et offre la bonne protection contre les bons risques au bon prix.<sup>56</sup>

- **Soutien continu au relèvement et à la résilience.** La Sierra Leone, le Libéria et la Guinée ont également subi un coup dur pour leur économie et ont connu une augmentation de la pauvreté (Banque mondiale, 2016). Cependant, le soutien international pour faire face à ces impacts et renforcer la résilience aux crises futures était incertain et imprévisible. En avril 2015, les pays touchés ont demandé un plan ambitieux de soutien international qui inclurait 8 milliards de dollars US de financement ainsi qu’un allègement de la dette, ce qui a permis d’atteindre à moitié les 4,5 milliards de dollars US de financement promis. Pourtant, en juin 2019, moins du tiers du montant total promis avait été déboursé. Cela reflète les problèmes courants de suivi et de capacité d’absorption, mais aussi les défis de mobilisation et de programmation des investissements de développement après la crise.<sup>57</sup>

56 L'une des critiques formulées est que la fenêtre d'assurance n'est déclenchée que pour les pandémies, et non pour les épidémies (Summers cité dans Igoe, 2019). Bien qu'un octroi rapide de 20 millions de dollars US ait été consenti pour la crise de la RDC par le guichet de trésorerie en 2019, le paiement de l'assurance n'est pas déclenché tant qu'au moins deux pays n'ont pas atteint un seuil de gravité. D'autres ont évoqué des inquiétudes quant aux risques de détourner l'argent des donateurs destiné à la prévention et de surfacturer les donateurs pour la couverture des risques (Stein et Sridar, 2017).

57 Le représentant des Nations Unies qui suit le financement, le Dr Paul Farmer, a relevé que : « Le manque à gagner reflète un problème perpétuel après les crises humanitaires : les personnes passent à autre chose, et le financement du développement pour aider à prévenir la prochaine catastrophe est lent à venir. [...] Nous avons une approche axée sur le trouble déficitaire de l'attention en cas de catastrophe ou de chaos » (Farmer cité dans Mackay, 2018).

Mohamed Tarawally et son équipe de décontamination [Ebola] arrivent à Makamie dans le district de Port Loko, en Sierra Leone.  
Image : Caporal Paul Shaw / Ministère britannique de la Défense









# 3

## • UNE VOIE À SUIVRE POUR LE FINANCEMENT DES CRISES

Le financement peut contribuer de manière singulière à redéfinir les façons dont les acteurs nationaux et internationaux préviennent les crises, s'y préparent et y réagissent, et la dynamique du changement est déjà en marche. Plutôt que d'attendre de nouvelles politiques ou des panacées, des mesures peuvent être prises maintenant pour mettre le système international de financement des crises sur la voie de certains de ses défis les plus urgents.

Il existe des points de contact clés et des accélérateurs de changement dans le système international de financement des crises qui pourraient être utilisés pour catalyser le changement. L'expérimentation de nouveaux instruments et de nouvelles approches est en cours et a commencé à modifier le discours politique sur ce qui est envisageable. Les acteurs humanitaires, par exemple, ont discrètement testé et mis en œuvre dans un cadre pilote le financement anticipé, et ont joué un rôle essentiel dans le renforcement des preuves et de la confiance dans ces nouveaux outils et approches. Avec un programme soutenu d'expérimentation délibérée et d'apprentissage ouvert, il est possible de découvrir et de savoir beaucoup plus rapidement ce qui fonctionne et ce qui pourrait mieux fonctionner.

Dans cette section, nous présentons :

- un nouveau concept et une nouvelle définition du financement des crises, pour apporter de la cohérence au discours, ainsi qu'une vision et une logique pour un système international de financement des crises plus efficace ;
- les étapes de la mise en œuvre de la vision au niveau du pays ; et
- un ensemble de mesures visant à renforcer la préparation financière au niveau du système par rapport aux risques futurs.

### 3.1 S'accorder sur une nouvelle vision pour le financement des crises

Bien que le terme « financement des crises » soit

couramment utilisé dans ce rapport, le concept ne fait pas encore partie du lexique, et il n'existe pas de système international de financement des crises officiellement reconnu. Il est essentiel de se mettre d'accord sur les principes fondamentaux du financement des crises et sur la forme que devrait prendre un système efficace de financement des crises.<sup>58</sup> Une définition pratique du financement des crises, ainsi qu'une vision et une logique pour un système efficace de financement des crises, sont proposées ici pour examen et débat.

Dans sa forme la plus simple, le **financement des crises** désigne les fonds et les financements utilisés pour prévenir les crises, s'y préparer et y répondre. Au niveau des principes, le financement des crises devrait fonctionner dans l'intérêt des personnes affectées par la crise ou exposées à des crises, et il devrait s'efforcer de fournir un financement fiable afin que les personnes, les communautés et les pays puissent le planifier. Dans la mesure du possible, il devrait exiger, soutenir, guider ou permettre la mise en place de conditions propices à des investissements appropriés dans la prévention et la préparation, y compris la mise en place de mesures incitant les personnes, les communautés, les pays et le système international à prévenir les crises et à s'y préparer.

En termes pratiques, le financement des crises est un financement qui favorise et cible spécifiquement la prévention, la préparation et l'intervention en cas de crise. Il pourrait prendre la forme : (i) d'un flux de trésorerie vers les bénéficiaires (par exemple, des subventions) qui peuvent être organisés à l'avance ou convenus en temps réel ; (ii) d'un flux de trésorerie vers et depuis le bénéficiaire via un intermédiaire financier (par exemple, un prêt ou une assurance).

Dans sa forme la plus simple, le **système international de financement des crises** représente le réseau d'entités qui fournissent ou reçoivent de l'aide internationale (APD) afin d'améliorer, de soutenir ou de remplacer les dispositions prises par l'État pour faire face aux risques ou aux impacts des crises.<sup>59</sup> À l'heure actuelle, il n'existe pas de « système » cohésif unique en termes de gouvernance, de coordination ou de fonctionnement.

58 Knox-Clarke (2017) explique par exemple : « Parce que le changement dépend, en fin de compte, du comportement des personnes, il est important que les personnes comprennent les raisons du changement, les avantages qu'il apportera, ainsi que la portée et la nature du processus de changement ».

Un système international de financement des crises efficace devrait être équipé afin de garantir que les personnes les plus touchées par la crise reçoivent le soutien dont elles ont besoin, au moment opportun, afin de prévenir les souffrances extrêmes et sauver des vies. Un tel système fonctionnerait comme un filet de sécurité mondial en temps de crise, appuierait et permettrait la prévention et la préparation contre les risques futurs. Selon cette définition et conformément aux engagements, rôles et responsabilités mondiaux existants :

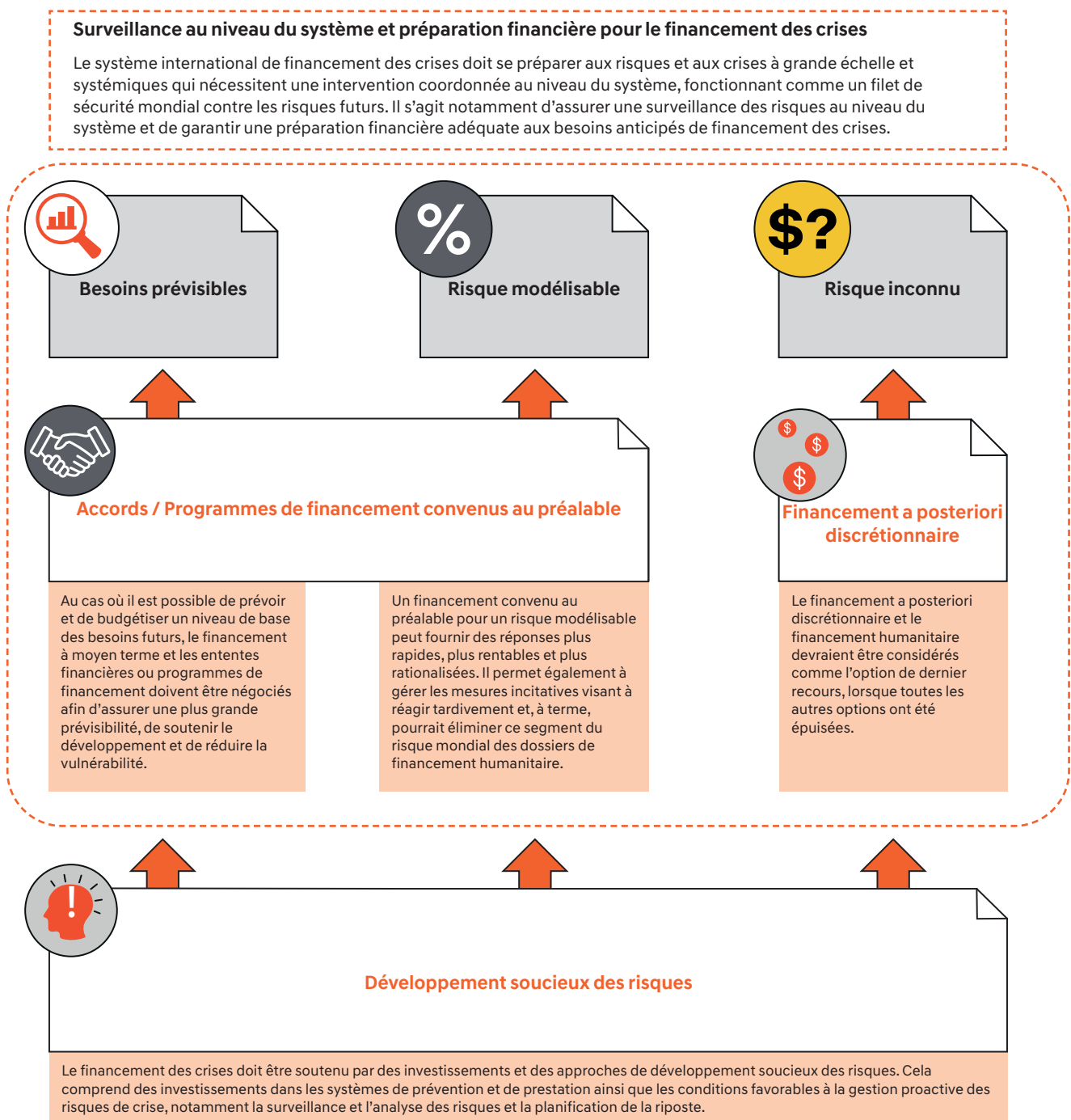
- les gouvernements ont la responsabilité première d'aider et de protéger les citoyens des risques et des crises ;
- les acteurs internationaux (notamment les gouvernements

non touchés et les institutions multilatérales) soutiennent et aident les gouvernements touchés à s'acquitter de leurs responsabilités conformément aux engagements pris, par exemple, dans le cadre des ODD et du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe ;

- en dernier recours, lorsque les gouvernements n'accordent pas la priorité aux intérêts de leurs populations et lorsque la capacité des gouvernements a été dépassée par des chocs imprévus, le financement du développement et le financement humanitaire ont un rôle à jouer dans la fourniture d'un filet de sécurité mondial aux personnes vulnérables.

Le système fonctionnerait selon la logique décrite à la figure 6.

**Figure 6 : Une logique pour un nouveau système de financement des crises**



### Encadré 10 : Éléments clés d'instruments efficaces de financement des crises

À l'instar de leurs équivalents commerciaux, les instruments de financement des crises permettent aux personnes, aux organisations et aux gouvernements de verser des fonds et de recevoir des décaissements, dont les

volumes et le calendrier dépendent souvent de la gravité, déterminée par des déclencheurs ou des seuils convenus au préalable.

Type d'instrument	Comment les fonds sont-ils dépensés ?	Comment le financement est payé pour
un prêt	Un montant appelé prêt principal est décaissé au début du prêt.	Une série de remboursements futurs.
Un produit d'assurance	Un paiement de réclamation n'est versé qu'après un événement assuré.	Paiement d'une prime à l'avance.
Un prêt conditionnel	Un montant appelé prêt principal est décaissé après un événement admissible.	Une commission de montage plus une série de remboursements futurs effectués après le décaissement du prêt.
Un produit d'assurance financé par un prêt	Un paiement de réclamation n'est versé qu'après un événement assuré.	Une série de remboursements futurs.

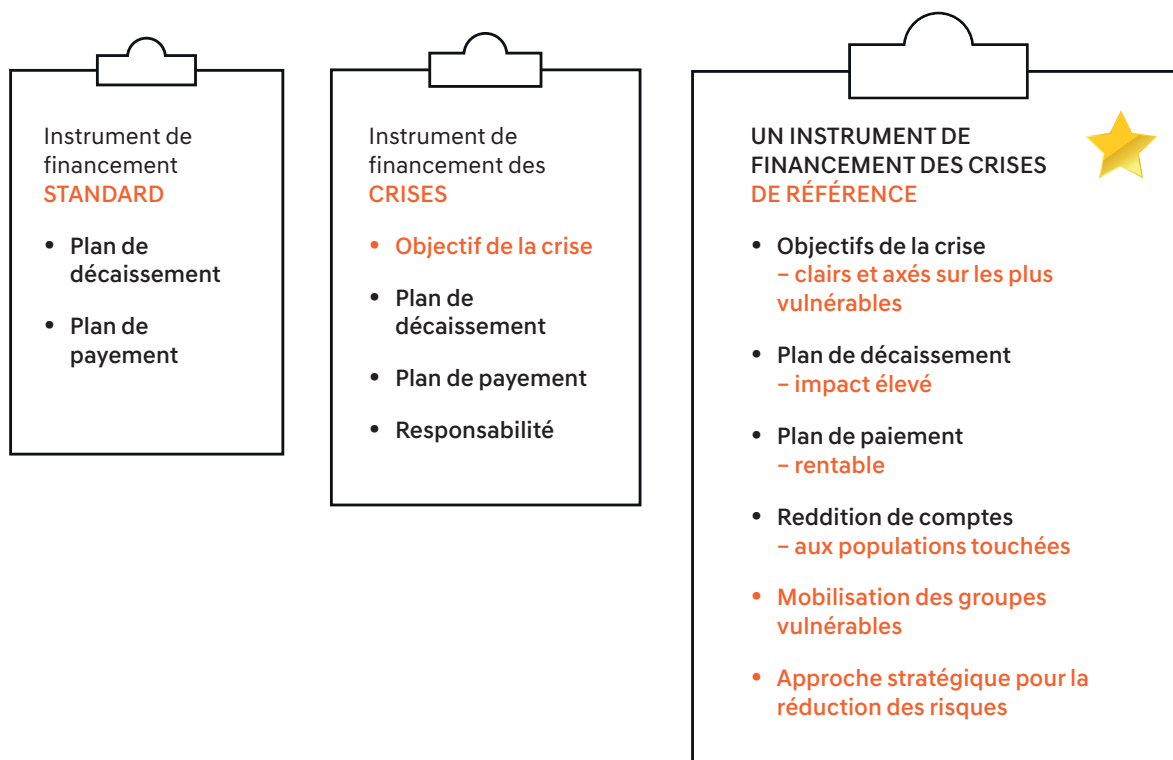
Au minimum, les instruments de financement des crises devraient inclure les éléments essentiels d'un objectif de crise, un plan de décaissement et de paiement convenu et un niveau de responsabilité de base. Cependant, le financement des crises pourrait atteindre beaucoup plus avec une conception et une gestion prudentes qui pourraient accroître leur contribution à la prévention, à l'atténuation, à la préparation et à l'intervention efficaces et responsables en cas de crise. Les éléments clés d'un instrument de financement des crises « de référence » sont les suivants :

- un objectif clair de crise qui vise à atteindre les plus vulnérables ;

- des plans de décaissement et de paiement qui démontrent l'optimisation des ressources ;
- un processus de conception qui implique les communautés vulnérables afin de s'assurer que l'instrument est adapté au contexte et compris par les utilisateurs finaux ;
- un processus de surveillance et d'évaluation qui permet de vérifier si l'instrument atteint l'objectif et d'en rendre compte ; et
- une adéquation stratégique avec d'autres instruments et approches afin de former une stratégie plus large pour aborder et réduire les principaux risques.



Figure 7 : Instrument de financement standard, Instrument de financement des crises, Instrument de financement des crises de référence



### 3.2 Élaborer des programmes de financement des crises cohérents au niveau national

Afin d'aller au-delà des approches *ad hoc* de financement des crises au niveau des pays, les réponses doivent s'articuler autour d'une évaluation réaliste des risques et des impacts des crises. Elles doivent être assorties d'une stratégie de financement et d'un ensemble d'engagements et d'instruments de financement pour répondre aux besoins en matière de prévention, de préparation et d'intervention en cas de crise. Les mesures de responsabilisation et les incitations à investir dans la prévention et la préparation doivent être consciemment conçues dans les programmes et les instruments de financement des crises à l'échelle nationale et gérées activement.

#### Adapter les programmes de financement des crises au niveau des pays à une évaluation des risques et des besoins de financement

Une analyse objective et partagée des besoins et des risques de crise devrait être le fondement d'une approche cohérente du financement des crises au niveau des pays. Les programmes de financement peuvent être adaptés à des types ou à des segments de risque particuliers afin d'améliorer la prévisibilité, d'encourager la gestion et la prévention des risques, et de mieux répartir le travail entre les acteurs et les instruments financiers internationaux. Les principaux segments de besoins et de risques du point de vue du financement des crises sont les suivants (voir la figure 6).

- Besoins prévisibles – besoins qui sont susceptibles de se produire à l'avenir avec un degré élevé de certitude et qui peuvent donc être établis de façon fiable et budgétés à l'avance, par exemple, au moyen d'une ligne budgétaire pluriannuelle ou d'un prêt. Il est possible de négocier des ententes ou des forfaits de financement à moyen terme pour assurer une plus grande prévisibilité et soutenir le développement et la réduction de la vulnérabilité.
- Besoins découlant d'événements incertains pour lesquels il est possible de modéliser le risque – certains besoins peuvent être quantifiés et le financement peut être raisonnablement planifié à l'avance. Comme les événements sont imprévisibles, il est peu probable qu'il soit rentable ou politiquement faisable de clôturer les budgets. Ces besoins nécessiteront probablement une mise en commun des risques à l'échelle régionale, mondiale ou avec le secteur privé, par exemple au moyen de l'assurance (Banque mondiale, 2014).
- Besoins découlant de risques inconnus et de situations humanitaires – ces besoins ne peuvent pas être planifiés à l'avance et nécessitent donc une certaine forme de financement a posteriori discrétionnaire, par exemple des appels coordonnés et des plans d'intervention, ou de fonds spécifiques de réponse aux crises comme le CRW de la Banque mondiale ou le CERF administré par l'ONU.

Les stratégies visant à répondre aux besoins de financement des crises doivent être intégrées aux processus de planification existants au niveau national afin d'en assurer la cohérence. Les stratégies de financement au niveau des pays qui soutiennent l'exécution des plans de développement une bonne pratique largement reconnue pour garantir que les financements sont effectivement ciblés et calibrés de manière à produire des résultats.<sup>60</sup> De telles stratégies sont adaptées et mises à l'essai dans des environnements fragiles à faible revenu présentant un risque de crise important et un nombre de cas chroniques touchés par la crise, par l'OCDE et par les récentes évaluations de la relance et de la consolidation de la paix (ABP) de la Banque mondiale, de l'UE et des Nations Unies.<sup>61</sup> Il peut s'agir notamment de mettre explicitement l'accent sur l'identification et l'élimination des causes profondes du risque et de la vulnérabilité, et de servir d'outil de mobilisation utile pour réunir les acteurs de toutes les disciplines.<sup>62, 63</sup> Au fur et à mesure que ces outils deviennent plus largement appliqués et adaptés, il existe des possibilités d'intégrer des stratégies de financement des crises dans les cadres et processus de planification et de financement existants au niveau des pays.

### **Intégrer des mesures incitatives à la prise de responsabilité en matière de prévention et de préparation dans les programmes de financement.**

Le financement des crises doit briser les tendances ancrées de sous-investissement dans la prévention et la préparation. Il doit contrer les nombreux facteurs de dissuasion par des exigences claires et des incitations à assumer la responsabilité de la prévention et de la préparation. Cet aspect doit être intégré intentionnellement dans les instruments et les programmes de financement, car ce n'est pas automatique.<sup>64</sup> Il existe plusieurs façons de le faire.

- **En incluant les conditions.** Des exigences claires pour investir dans des plans de prévention ou de préparation peuvent être intégrées aux modalités des instruments. Par exemple, l'ARC exige des plans d'urgence examinés par des

pairs qui précisent comment tout paiement sera dépensé comme condition préalable à l'achat d'une police d'assurance. Des conditions de préparation similaires sont requises pour certaines initiatives d'action humanitaire anticipée.

- **En calibrant les modalités de paiement pour promouvoir la prévention et la préparation.** De même, lorsqu'un accord est conclu pour effectuer des versements conditionnels liés aux pertes associées à un événement, le bailleur de fonds est incité à prendre des mesures pour réduire les pertes potentielles, puisque cela réduit le coût prévu des versements conditionnels. Bien qu'il y ait peu d'exemples dans les contextes de crise, l'expérience des instruments d'assurance demeure riche. Après avoir vendu une police d'assurance-vie ou d'assurance-maladie, une compagnie d'assurance a intérêt à garder ses souscripteurs en vie.
- **En prenant des mesures précoces.** Les paiements peuvent également être calibrés en fonction des premiers signes de l'escalade du risque de crise afin d'inclure le financement pour la préparation juste à temps, comme c'est le cas avec les modèles fondés sur les prévisions. Par exemple, en novembre 2019, l'ARC a versé deux paiements pour des mesures précoces fondées sur des indicateurs précoces de sécheresse au Sénégal, l'un de 12 millions de dollars US au gouvernement et l'autre de 10 millions de dollars US au Start Network des ONG (Start Network, 2019).
- **En combinant le financement conditionnel de l'intervention avec des mesures complémentaires de prévention et de préparation.** Par exemple, au niveau micro-économique, le Programme alimentaire mondial (PAM)/Oxfam R4 Rural Resilience Initiative combine des stratégies de gestion des risques qui intègrent : une meilleure gestion des ressources (réduction des risques) ; l'assurance (transfert des risques) ; les investissements dans les moyens de subsistance (prise de risques prudents) ; et l'épargne (réserves de risque) (PAM/Oxfam, 2019).

60 Des cadres nationaux de financement intégrés sont requis dans le cadre de l'AAAA 2015 et sont soutenus par des évaluations du financement du développement par le PNUD dans un certain nombre de pays. Ceux-ci intègrent les éléments de base suivants : une stratégie nationale de développement chiffrée et hiérarchisée ; des processus intégrés de planification et de budgétisation ; une stratégie de mobilisation des ressources ; des systèmes de gestion financière qui harmonisent les finances publiques nationales et internationales ; des mécanismes institutionnels de cohérence et de coordination ; et un environnement propice au débat multipartite sur l'efficacité, le soutien de la transparence et de la responsabilisation (PNUD/Mécanisme pour l'efficacité du développement en Asie-Pacifique (APDEF), n.d.).

61 L'OCDE, par exemple, a dirigé conjointement l'élaboration de stratégies de financement au Soudan et en République centrafricaine. Consultez : <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/conflict-fragility/>

62 Les directives révisées pour les RPBA indiquent qu'en plus des politiques thématiques de base, de la sécurité et de l'analyse économique, d'autres secteurs pourraient comprendre : « l'extrémisme violent, les flux financiers illicites et les liens entre les conflits et les facteurs de stress liés à l'environnement et aux ressources naturelles. Les questions transversales qui méritent notre attention sont le genre, la jeunesse, les droits de l'homme, l'environnement et la réponse aux causes sous-jacentes des besoins humanitaires » (UE, Banque mondiale et Nations Unies, 2017). Les orientations de l'OCDE pour les stratégies de financement de la stabilité comprennent : des recommandations pour entreprendre la cartographie et l'analyse de l'impact du risque ; l'identification des sources de financement conditionnel ou de réponse à la crise ; l'identification des mesures d'atténuation pertinentes ; et l'élaboration d'options visant accroître la fourniture de financements conditionnels (Poole et Scott, 2018).

63 Il existe de nombreuses lacunes dans les outils, les capacités et les façons convenues de travailler au niveau des pays, ce qui limite la faisabilité de la mise en œuvre de programmes de financement des crises convenus collectivement, comme l'ont illustré les récents efforts visant à s'entendre sur les résultats collectifs (Poole, 2019). Cependant, les processus de réforme en cours offrent également des possibilités considérables - y compris le programme stratégique Nexus et les réformes du Système de développement des Nations Unies du Secrétaire général des Nations Unies - de surmonter certains de ces défis et obstacles opérationnels.

64 Prenons l'exemple des instruments fondés sur l'assurance, où les paiements sont déclenchés par un danger comme des précipitations extrêmement faibles ou élevées, il existe peu d'incitation à prévenir ou à se préparer — le paiement se produira de toute façon, et le paiement de l'assurance peut à la fois créer un faux sentiment de sécurité et détourner les fonds de la prévention et de la préparation aux crises (Hillier, 2018).

### **Assurer une participation et une responsabilisation significatives**

La consultation et la participation dans le feu de la crise sont difficiles à réaliser et les acteurs du développement et de l'aide humanitaire ne respectent pas systématiquement leurs engagements en matière de participation significative et de rétroaction de leurs principaux clients. La mise en place de systèmes de financement et d'intervention en cas de crise et la négociation d'approches à plus long terme pour obtenir des réponses plus fiables en matière de financement offrent l'occasion idéale de renforcer l'engagement au moyen de phases de conception, de ciblage et de mise en œuvre. Cet engagement devrait se faire à tous les niveaux de la société, du gouvernement national (lorsqu'un gouvernement fonctionnel est en place) aux communautés vulnérables.

La participation des personnes touchées par la crise à la définition et à la conception des instruments présente des avantages très pratiques. Il est essentiel de consulter le principal groupe de clients pour s'assurer que les bons problèmes et les bonnes personnes sont ciblés et que la conception des instruments ne repose pas sur la nouveauté ou d'autres priorités des fournisseurs. La participation améliore également la conception de manière très pratique. Elle peut aider à accroître l'exactitude du ciblage des déclencheurs de financement des crises en intégrant des connaissances locales et des variables imprévues. Une communication régulière avec les personnes touchées par la crise peut également contribuer à créer une compréhension mutuelle et des attentes réalistes. La participation à la conception des mécanismes de financement et d'intervention peut également aider à clarifier les rôles et les responsabilités et à mieux faire comprendre les risques et les options de prévention et de préparation. Au lieu d'attendre qu'une crise frappe, et d'essayer de négocier avec d'autres pour savoir qui paiera pour la crise et comment, une plus grande clarté sur ce que le financement des crises couvrira permet aux ménages vulnérables de comprendre plus facilement les mesures de prévention et de préparation dont ils ont besoin. La rétroaction régulière des personnes touchées par la crise pendant et après les interventions peut également fournir des informations précieuses sur l'utilité et l'efficacité des mesures d'intervention, ce qui permet aux intervenants de rajuster leurs hypothèses et leurs actions, et de s'adapter à des situations et à des rétroactions changeantes.

### **Soutenir les programmes de financement des crises par des investissements de développement soucieux des risques**

Au minimum, les investissements dans le développement devraient garantir qu'ils n'entraînent pas de préjudice grave, y compris une dégradation majeure de l'environnement et l'aggravation des facteurs de conflit tels que l'inégalité, la marginalisation et les politiques publiques discriminatoires. Toutefois, le développement soucieux du risque implique à la fois d'éviter d'augmenter le risque et, dans la mesure du possible, de travailler activement à réduire ou à gérer le risque. Cela est conforme aux aspirations à atteindre le développement durable.<sup>65</sup>

Les programmes de financement des crises au niveau des pays en développement pourraient aider à identifier les principales lacunes techniques et d'investissement qui découleraient d'une analyse des risques, des besoins et des capacités. Les acteurs du financement du développement peuvent alors se mobiliser derrière ces lacunes identifiées, et calibrer leurs investissements pour stabiliser et soutenir les engagements nationaux afin de mieux prévenir et préparer les crises. Ces investissements pourraient permettre de renforcer la préparation, de réduire les coûts et de mettre en place une intervention future plus fiable et plus efficace.

Dans la pratique, les acteurs du financement du développement doivent faire beaucoup plus pour mobiliser des volumes de financement plus importants afin de répondre aux besoins chroniques dans les contextes de crise. Dans certains cas, cependant, les instruments de financement dédiés et les guichets ont mobilisé des volumes significatifs de financement à moyen terme. Dans le contexte d'une stratégie convenue, comme un pacte pour les réfugiés qui définit les priorités en matière de programmes et de politiques, de tels investissements pourraient entraîner des changements transformateurs (Post *et al.*, 2019). Dans le cas du sous-guichet régional de la Banque mondiale pour les réfugiés et les communautés d'accueil, l'engagement de sommes importantes a permis d'améliorer les programmes — et d'améliorer considérablement l'environnement de protection et de politique socioéconomique pour les réfugiés (voir l'encadré 11).

65 Le développement durable est défini comme « un développement qui répond aux besoins des populations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins » (ONU, 1987, p. 43). Le développement résilient permet aux personnes, aux systèmes socioéconomiques et environnementaux de « faire face à un événement dangereux, à une tendance ou à une perturbation, de réagir ou de se réorganiser de manière à maintenir leur fonction, leur identité et leur structure essentielles », tout en maintenant la capacité d'adaptation, d'apprentissage et de transformation (GIEC, 2014, dans Opitz-Stapleton *et al.*, 2019). Opitz-Stapleton *et al.* (2019) soutiennent que le développement ne peut être durable s'il n'est pas résilient.



### Encadré 11 : Financement du développement transformatif pour les besoins chroniques

La Banque mondiale a créé un nouveau guichet de financement de 2 milliards de dollars pour aider les pays à faible revenu qui accueillent des réfugiés dans le cadre de sa 18e reconstitution des ressources (IDA18, 2017-2020). Le Sous-guichet régional pour l'aide aux réfugiés et aux communautés d'accueil a injecté un apport financier important pour un domaine de programmation qui a par le passé peiné à attirer des ressources, et offre aux gouvernements des mesures incitatives pour qu'ils incluent les réfugiés, ainsi que les populations d'accueil, dans leurs programmes de développement.

Au cours des premières années de mise en œuvre, des effets positifs ont été observés, notamment en encourageant la mise en place d'un environnement

politique plus inclusif pour les réfugiés, qui leur offre de bien meilleures chances de bénéficier d'opportunités socio-économiques et d'une protection juridique. La Proclamation éthiopienne sur les réfugiés, par exemple, autorise la liberté de mouvement en dehors des camps, l'accès aux marchés du travail et la scolarisation des enfants à l'école primaire. Le Pakistan permet désormais aux réfugiés d'ouvrir des comptes bancaires, et la nouvelle politique du Tchad sur les réfugiés établit des droits pour ces derniers conformément à la Convention de 1951 sur les réfugiés (Post *et al.*, 2019). Au Cameroun, le gouvernement a travaillé avec la Banque mondiale et le HCR à l'établissement d'un nouveau cadre de protection des réfugiés (Poole, 2019).

### 3.3 Mettre en place une surveillance au niveau systémique et des capacités de financement des crises

Pour se prémunir contre les risques à venir – y compris les risques systémiques – il faut mettre en place une surveillance systémique des risques, une mise à l'épreuve continue des capacités et l'identification des insuffisances et des manquements dans la préparation financière contre les risques futurs. Ce n'est qu'alors que le système peut passer à la mise en place d'une préparation financière au niveau mondial, et commencer à concevoir les institutions et instruments mondiaux pour répondre à d'éventuels besoins de financement.

#### Mettre en place une surveillance au niveau systémique et des capacités de test de résistance

Le fait que la plupart des risques de crise ne constituent qu'un engagement conditionnel implicite, et non explicite, de la communauté internationale ne fait qu'accroître la nécessité d'une analyse, car il existe un risque accru de manquements, d'incohérences et de mauvaise utilisation des ressources. Les expériences d'autres engagements conditionnels implicites dans le monde, notamment les plans de sauvetage des gouvernements nationaux pour leurs secteurs bancaires internes, renforcent considérablement l'importance de la surveillance des engagements conditionnels implicites et de la préparation à ceux-ci au niveau national, et il en va de même au niveau international.

Partager la même compréhension des risques globaux implique l'amélioration et le partage des capacités de surveillance, de modélisation, d'élaboration de scénarios et de simulation de crises. La surveillance du risque de crise est répartie entre les gouvernements, les institutions internationales (par exemple l'OMS pour le risque d'épidémies et de pandémies, et le FMI pour le risque

économique et financier), les initiatives et le secteur financier (y compris les organismes de régulation du secteur financier). Il n'existe pas d'analyse globale de l'interaction des risques, pas de modélisation multidimensionnelle généralement reconnue des risques systémiques et pas de construction de scénario correspondante susceptibles de servir de base d'évaluation de la préparation financière. La mise en place de capacités de surveillance et d'élaboration de scénario constitue un bien public mondial essentiel pour parvenir à la préparation financière contre le risque, et doit être réalisée de sorte que ces capacités soient fiables pour les acteurs disposant de la puissance financière afin de pouvoir répondre aux crises.

La simulation régulière des crises par rapport aux programmes et mesures de préparation est une bonne pratique courante. Une simulation de crise est une sorte d'analyse de scénarios qui met en exergue le scénario le plus pessimiste. Une des prérogatives du FMI, par exemple, est l'examen et le test de résistance des institutions et systèmes financiers contre des menaces, des crises et des chocs systémiques éventuels.<sup>66</sup>

Un organisme ou partenariat mondial de surveillance en mesure d'analyser les risques de crise à venir, d'évaluer la capacité des systèmes de prestation et de tester des programmes, des instruments et des institutions contre des scénarios potentiels de crise, serait une source d'observations précieuses pour les acteurs aux niveaux régional et international sur les insuffisances et les zones d'ombre dans la préparation. Il identifierait les manquements dans le répertoire, ainsi que la prestation d'instruments et de financement, déterminerait où de nouveaux instruments et institutions pourraient être nécessaires pour mettre en place une préparation financière mondiale adéquate contre les crises futures, et évaluerait les coûts du maintien de la capacité de réaction permanente du système international de réponse aux crises.

66 Le FMI évalue régulièrement la stabilité du système financier et des marchés mondiaux contre les risques émergents et futurs. Il a également utilisé de manière extensive des tests de résistance pour évaluer la capacité de résistance des systèmes bancaires à des crises majeures. Ces tests visent à exposer à un stade précoce les zones d'ombre du système bancaire et à orienter les mesures préventives à prendre par les banques et les acteurs chargés d'en assurer la supervision. La crise économique mondiale de 2008 a été le catalyseur d'une sérieuse remise en question des méthodes et de la portée de ce test de résistance ; elle a souligné l'importance d'étendre la portée des tests de résistance au-delà des risques individuels afin d'y intégrer les risques bancaires et systémiques. Des efforts sont déployés afin de développer de nouvelles techniques de modélisation des risques et des méthodologies de test de résistance, en vue de mieux identifier les risques déclencheurs d'instabilité économique et financière généralisée.

## Mettre à niveau la boîte à outils du financement des crises

Un système international de financement des crises adapté n'est possible que si les pays ou les organisations sont disposés prendre formellement et explicitement des responsabilités pour les crises qui ne les concernent pas – en d'autres termes, de prendre des engagements conditionnels explicites et prendre des dispositions financières pour

honorer ces engagements. L'encadré 12 présente quelques options sur la manière dont les pays ou organisation pourraient endosser la responsabilité financière des risques. Certaines options peuvent s'avérer plus économiques que d'autres, en fonction du risque et des circonstances. L'analyse du caractère économique peut être utile lors du choix parmi différentes options.

### Encadré 12 : Où pourraient se situer les engagements conditionnels relatifs aux crises au sein du système international de financement des crises ?

Une façon d'explorer les différentes options permettant au système international de financement des crises d'endosser la responsabilité des risques de crises est de se poser la question suivante : dans l'éventualité de la survenue ou de l'aggravation d'un risque de crise entraînant des exigences de paiement de l'ordre de 1 milliard de dollars US, comment ce montant serait-il financé ?

**1. Les bailleurs de fonds internationaux pourraient consentir à payer davantage et à « s'approprier » certains risques.** L'option la moins coûteuse (en termes de coûts de capital le plus bas) serait probablement que l'argent supplémentaire provienne de l'augmentation de l'APD d'un certain nombre de gouvernements, étant donné que les pays riches ont accès à des revenus faciles et à des emprunts à taux réduits. Ce montant serait réparti assez équitablement entre les pays en fonction de proportions préalablement convenues.<sup>67</sup>

Cependant, cette méthode pose deux problèmes majeurs. Premièrement, les pays donateurs peuvent ne pas être disposés à endosser le risque de crise pour un autre pays en raison de considérations politiques internes. Deuxièmement, même si certains pays sont disposés à endosser les risques, ils peuvent ne pas disposer de l'expertise interne nécessaire à la mise en place des mécanismes de contrôles appropriés pour les analyser et les gérer de manière proactive.

**2. Fonds de prévoyance** Malgré l'existence d'un grand nombre de fonds de prévoyance, quelques-uns seulement, notamment le Start Network's Start Fund, sont en mesure de s'engager au préalable à assumer des responsabilités dans le sens décrit ci-dessus. Certains autres fonds, à l'instar du CERF, administré par l'ONU, le CRW de la Banque mondiale et le Fonds d'urgence pour les secourus en cas de catastrophe (DREF), commencent à enregistrer une forme de prise de responsabilités en faveur d'une action précoce. Cette approche pose deux problèmes majeurs. D'une part, les fonds de prévoyance peuvent bloquer les rares fonds provenant des donateurs pourraient ne jamais être déboursés. Et vu le coût d'opportunité élevé de ce financement, il n'est généralement rentable que pour les

risques ayant une forte probabilité de se réaliser (Paterson, 2019). D'autre part, il faudrait mettre en place des mécanismes de contrôle solides pour l'analyse et la gestion proactive des risques de crise individuels.

**3. Les donateurs ou les organismes de développement peuvent réaffecter des fonds programmés pour des dépenses liées au développement.** Une autre option serait que les donateurs ou les institutions de développement acceptent de financer les coûts imprévus de la réponse à la crise en réduisant ou en retardant les dépenses de développement prévues. De nombreux donateurs le font déjà lorsqu'une catastrophe survient, mais ils décident a posteriori. Accepter d'effectuer des paiements anticipés, en se basant sur des seuils ou des éléments déclencheurs, peut entraîner de la clarté et de la prévisibilité dans le financement des crises. Le coût d'opportunité de cette option pourrait être faible pour les petites réaffectations budgétaires, qui seraient possibles sans trop de perturbations, mais probablement très élevé pour les réaffectations budgétaires plus importantes. Et tout comme les précédentes options, il faudrait mettre en place de puissants mécanismes de contrôle pour l'analyse et la gestion proactive des risques de crise individuels.

**4. Les institutions financières internationales (IFI) empruntent davantage pour couvrir les besoins supplémentaires de financement des crises, en s'appuyant sur des garanties de la communauté internationale.** Les pays en crise pourraient être responsables du remboursement de ces prêts une fois sortis de la crise, avec un allègement de la dette pour ceux qui ne sont pas en mesure de rembourser l'intégralité de leurs prêts, peut-être programmé pour coïncider avec les cycles de reconstitution des IFI.

La principale difficulté liée à cette approche serait le besoin pour les IFI d'engager leurs notations, ce qu'elles ne seraient probablement pas prêtes à faire. En outre, tout comme les précédentes options, il faudrait mettre en place de puissants mécanismes de contrôle pour l'analyse et la gestion proactive des risques individuels de crise, ce qui serait inhabituel pour les IFI.

<sup>67</sup> Ces pays pourraient choisir de réduire leurs contributions « ordinaires » à l'APD dans le cadre de cette potentielle augmentation à venir des contributions à la réponse aux crises, de sorte que leur « APD annuelle moyenne » reste inchangée. Par exemple, un pays qui a pris une proportion de risque estimée à 10 % de devoir payer une somme supplémentaire de 200 millions de dollars US par an pourrait réduire ses dépenses ordinaires au titre de l'APD de 20 millions de dollars US, de sorte que son « APD annuelle moyenne » reste inchangée. Cette option peut s'avérer plus attractive pour les pays libres de fixer leur APD annuelle moyenne que pour ceux dont les APD résultent d'engagements juridiques.

### Encadré 12 (suite)

**5. Transférer les risques aux marchés internationaux de capitaux et de réassurance.** Les marchés financiers pourraient être une source efficace de financement des risques, notamment lorsque la fréquence et la gravité des crises sont modélisables, ou pour les risques importants, lorsqu'aucune autre option n'est pratique ou politiquement réalisable (Bull, 2019). Les pays et la communauté internationale pourraient avoir accès à des solutions commerciales de financement des risques par le biais

d'institutions telles que les assureurs de développement (ou les banques de développement) — voir l'encadré 13. Un avantage de cette approche est qu'elle injecterait dans le secteur financier de l'expertise en gestion des risques pour comprendre les risques, et pour soutenir et remettre en question les mécanismes de contrôle des risques. Le principal inconvénient serait tous ces coûts supplémentaires liés à l'administration, au capital et au chargement des profits.

Cette section pose des questions quant à la capacité des institutions existantes à réaliser la vision d'un système international de financement des crises approprié. Des travaux ultérieurs sont nécessaires pour évaluer la capacité des institutions existantes à répondre aux besoins de

financement des crises futures. Cependant, il peut y avoir une lacune à rendre possible la fourniture efficace de l'assurance de développement (c'est-à-dire une assurance liée aux objectifs de développement), susceptible de nécessiter un nouveau type d'institution financière.

### Encadré 13 : Associer l'assurance à l'impact du développement : le cas des assureurs de développement

Le terme « assureurs de développement » a été introduit dans Clarke et Dercon (2019) pour décrire des institutions financières qui offrent de l'assurance et de l'assistance technique complémentaire en rapport avec des objectifs explicites de développement. Les assureurs de développement sont différents des assureurs commerciaux traditionnels et les pools de risque souverain dans la mesure où ils sont responsables de l'impact de leurs produits et services sur le développement, y compris l'impact de toute réclamation de paiement. Et ils diffèrent des banques de développement en ce sens qu'ils seraient créés et réglementés comme un assureur plutôt que comme une banque. Par exemple, l'ARC dispose de plans de prévoyance convenus d'avance avec des mécanismes

d'audit et de génération de rapports, il est évalué par une équipe indépendante qui établit des rapports publics sur ce qui fonctionne bien ou mal en rapport avec les objectifs de développement, et est doté de la structure financière d'un assureur.

Les assureurs de développement ont la capacité d'aider les pays à adopter une approche globale pour la gestion proactive des risques spécifiques à la lutte contre la pauvreté et à la croissance économique. C'est, en fait, parce qu'ils peuvent endosser la responsabilité financière pour les risques de catastrophe, ce qui fait d'eux des partenaires à part entière des pays dans la gestion de ces risques.



## S'engager pour la surveillance, l'évaluation, la reddition de comptes et l'apprentissage

Le système international de financement des crises pourrait apprendre davantage et plus rapidement grâce à un examen régulier et à un engagement pour l'apprentissage, la reddition de comptes et la transparence dans chaque nouvel instrument. Les leçons tirées de ces expériences permettraient également d'éviter une perte de confiance et de soutien financier à l'égard des instruments dans leurs phases expérimentales. Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, par exemple, a investi dans la formation continue et l'ajustement de ses instruments de financement fondé sur des prévisions (FbF), grâce à des rétroactions permanentes en temps réel des sociétés

nationales et des évaluations post-sinistre rigoureuses. Cet investissement dans la formation et l'engagement à l'adaptation ont fourni beaucoup de connaissance qui ont permis d'affiner la conception des instruments (voir l'encadré 14).<sup>68</sup>

Un examen, une formation et un partage de leçon réguliers peuvent fournir des éléments pratiques pour orienter les adaptations et les changements à l'échelle du système. Il existe déjà des communautés de pratiques et des plateformes régionales de dialogue qui permettent le partage de leçons et d'expériences sur le FbF qui fournissent un modèle d'apprentissage au niveau du système grâce à des investissements dans la recherche de preuves et une culture de transparence et de dialogue.<sup>69</sup>

### Encadré 14 : Intégrer l'examen, l'apprentissage et l'adaptation dans la conception et la mise en œuvre du FbF.

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'est engagé dès le départ à investir dans les preuves, l'apprentissage et l'adaptation dans le développement de ses instruments et approches du FbF. Cet engagement a stimulé des révisions régulières des hypothèses et de la conception, qui sont essentiels à l'aspiration du Mouvement de porter le FbF au-delà de la phase pilote pour l'ériger en instrument en mesure de fonctionner à plus grande échelle.

Les données des sondages d'évaluation pour un projet pilote au Bangladesh ont confirmé que les foyers recevant des transferts d'argent au titre du FbF étaient en mesure de manger plus régulièrement et de se procurer des aliments de meilleure qualité, et qu'ils étaient moins susceptibles de contracter des crédits à taux d'intérêt élevés. Il y a également eu quelques preuves suggérant une réduction du stress psychosocial associé aux inondations par rapport aux autres foyers. Cette intervention a également probablement empêché la vente forcée de biens à la suite du premier pic d'inondations, mais il n'a pas été prouvé que cet effet aurait subsisté après le second pic. Il n'a pas

non plus été effectivement prouvé que les transferts monétaires au titre du FbF réduisaient l'incidence des maladies au sein des foyers bénéficiaires, ni qu'ils compromettaient la capacité des adultes à reprendre le travail.

Ces preuves ont entraîné des modifications substantielles dans la méthodologie de déclenchement du financement fondé sur des provisions et dans l'échelle du programme au Bangladesh, et ont permis au gouvernement d'intégrer le financement fondé sur des provisions dans son système de réduction des risques de catastrophe. Les résultats de l'étude menée au Bangladesh ont également incité d'autres projets relatifs au FbF à s'efforcer d'atteindre l'échelle nationale et à utiliser des prévisions basées sur l'impact qui intègrent les prévisions météorologiques, l'impact et l'analyse et les données sur les risques pour définir les points de déclenchement. L'étude du Bangladesh a également contribué à la décision de créer une fenêtre du FbA au sein du fonds de contingence interne de la FICR, le DREF.

Sources : Research interviews; Gros *et al.*, 2019.

68 Par ailleurs, grâce à une rétroaction régulière, le Mouvement a appris que s'il veut changer d'échelle et avoir la possibilité de répondre à des besoins prioritaires plutôt que d'être lié à une localité particulière, il doit choisir des réponses différentes, moins spécifiques et convenues à l'avance. Il a également appris durant la mise en œuvre qu'il était nécessaire pour lui d'intégrer un mécanisme d'« arrêt » pour des situations dans lesquelles une réponse n'était pas nécessaire malgré l'atteinte des seuils de déclenchement.

69 Une plateforme internationale de dialogue, facilitée par la Croix-Rouge allemande se tient annuellement à Berlin. Trois plateformes régionales de dialogue se tiennent également en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Ces plateformes fournissent un forum de partage d'expériences entre les acteurs des pays pilotes, les praticiens, les scientifiques et les décideurs politiques afin d'affiner les méthodologies et la conception. Consultez : <https://www.forecast-based-financing.org/dialogue/>







Inondations en Ouganda.  
Image : Jakob Dall/Croix-Rouge danoise,  
courtoisie de la Fédération Internationale  
des Sociétés de la Croix-Rouge et du  
Croissant-Rouge





# 4

## • CONCLUSION

Les modes de financement du système international pour prévenir les crises, s'y préparer et y réagir doivent changer afin d'atténuer l'impact des souffrances et des pertes aujourd'hui et à l'avenir. Ce rapport présente un diagnostic de certains problèmes et dysfonctionnements majeurs dans le système international de financement des crises, et trace les contours d'une nouvelle vision et d'un nouveau programme de changement. Favoriser le changement au sein d'un ensemble diversifié d'acteurs autonomes, chacun ayant ses propres intérêts et motivations et sans point de commandement central représente un défi. Certaines possibilités permettent d'influencer le rythme et l'ampleur du changement, notamment par l'investissement dans une longue période d'expérimentation et d'apprentissage, par

l'organisation et le soutien des accélérateurs et des points d'ancrage dans un système ayant des niveaux élevés d'influence. Par conséquent, en plus de proposer une vision et un programme, un processus de changement est nécessaire.

Dans ce rapport, le Centre appelle les décideurs, les personnes influentes et les experts techniques des secteurs du développement, de l'humanitaire et de la finance à s'appuyer sur l'intérêt croissant pour un meilleur financement afin de cibler la prévention, la préparation et la réponse aux crises en se réunissant pour convenir d'une voie à suivre pour la réforme du financement des crises.





## • GLOSSAIRE

### **Engagements conditionnels**

Obligations de payer des coûts associés à un éventuel événement futur, mais incertain. Étant donné l'absence d'obligation de paiement à moins de la survenue dudit événement, les engagements conditionnels peuvent ne pas être formellement considérés comme des obligations dans le bilan d'une organisation. Les engagements conditionnels peuvent être explicites ou implicites :

- les engagements conditionnels explicites sont des engagements contractuels à effectuer certains paiements en cas de survenue d'un événement particulier. La base de ces engagements peut être des contrats, des lois ou des déclarations de politiques claires ;
- les engagements conditionnels implicites sont des obligations politiques ou morales d'effectuer certains paiements, par exemple en cas de crise ou de catastrophe. Les gouvernements ne reconnaissent ces obligations qu'en cas de survenue d'un événement particulier ; les engagements conditionnels implicites sont difficiles à évaluer et, plus encore, à gérer de manière cohérente, précisément en raison de leur caractère implicite (le Centre).

### **Crise**

Une situation créant des besoins graves et généralisés qui dépassent les capacités locales et nationales existantes en matière de prévention, d'atténuation ou de réponse. Il s'agit notamment des crises résultant d'une série et d'une combinaison de risques, dont les conflits, les événements et les stress météorologiques et climatiques, ainsi que les maladies (le Centre). *Ce rapport se concentre sur les risques et les crises qui causent de grandes souffrances et de lourdes pertes en vies humaines pour les plus pauvres du monde dans les pays à revenu faible ou intermédiaire.*

### **Financement des crises**

Un financement qui favorise et cible spécifiquement la prévention, la préparation et la réponse aux crises. Il pourrait prendre la forme : (i) d'un flux de trésorerie vers les bénéficiaires (par exemple, des subventions) qui peuvent être organisés à l'avance ou convenus en temps réel ; (ii) d'un flux de trésorerie vers et depuis les bénéficiaires via un intermédiaire financier (par exemple, un prêt ou une assurance) (le Centre).

### **Instruments de financement des crises**

La combinaison d'un objectif de crise, d'un plan de paiement, d'un plan de décaissement et d'un mécanisme de reddition de comptes, qui contribuent ensemble à la prévention, à la préparation et à la réponse aux crises (le Centre).

### **Risque de crise**

La souffrance et la perte potentielle de vies humaines qui pourraient se produire dans une période de temps spécifique en raison d'une crise, déterminée de manière probabiliste en fonction du danger, de l'exposition, de la vulnérabilité et de la capacité (le Centre).

### **Financement du risque de crise**

Financement qui promeut et cible en particulier un risque de crise spécifique, mis en place avant un choc potentiel. Il peut s'agir de payer pour prévenir et réduire le risque, ainsi que pour se préparer et réagir face à un choc (le Centre).

### **Catastrophe**

Un événement soudain et désastreux qui perturbe sérieusement le fonctionnement d'une communauté ou d'une société et entraîne des pertes de vies humaines, matérielles et économiques ou environnementales qui dépassent la capacité de la communauté ou de la société à y faire face en utilisant ses propres ressources. Bien que souvent d'origine naturelle, les catastrophes peuvent également être provoquées par l'action humaine (FICR, n.d.).

**Fragilité**

Combinaison de l'exposition à un risque donné et d'une capacité insuffisante d'un État, d'un système et/ou d'une communauté à gérer, à absorber ou à atténuer ce risque. La fragilité peut induire des conséquences négatives y compris la violence, l'effondrement des institutions, des déplacements, des crises humanitaires ou d'autres urgences (OCDE, 2016a).

**Danger**

Processus, phénomène ou action humaine susceptible de causer des pertes en vies humaines, des blessures ou d'autres conséquences sur la santé, des dommages matériels, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation environnementale (SIPC/ONU, 2016).

**Système international de financement des crises**

Réseau d'entités qui fournissent ou reçoivent de l'aide internationale (APD) dans le but d'améliorer, d'appuyer ou de remplacer les dispositions prises par l'État pour faire face aux risques ou aux impacts de la crise (Le Centre, s'inspire profondément de la description du système humanitaire de l'ALNAP, (ALNAP, 2018)). Ce rapport reconnaît qu'il n'existe pas de « système » unique et cohésif en termes de gouvernance, de coordination ou de fonctionnement, et utilise donc ce terme à bon escient comme raccourci pour désigner le groupe d'institutions et d'organisations opérationnelles impliquées à la fois dans l'effort d'aide internationale actuel et dans l'effort futur proposé.

**Aide publique au développement (APD)**

L'APD est définie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE comme étant « une aide publique qui favorise et cible spécifiquement le développement économique et le bien-être des pays en développement » (OCDE, 2019a).

**Préparation**

Connaissances et capacités acquises par les gouvernements, les organismes d'intervention et de rétablissement, les communautés et les individus leur permettant d'anticiper les chocs de crises actuelles ou imminentes, d'y répondre et de s'en rétablir de manière efficace (Le Centre, d'après le SIPC/ONU, 2016). *Ce rapport établit généralement une distinction entre la préparation financière (par exemple, la création de mécanismes budgétaires ou financiers pour répondre à un type particulier de crise) et la préparation du système de prestation (par exemple, les investissements visant à permettre aux systèmes de protection sociale de se développer rapidement après une catastrophe).*

**Prévention**

Activités et mesures visant à éviter les risques de crise existants et nouveaux (Le Centre, d'après UNISDR, 2016). *Le présent rapport utilise ce terme pour inclure également les activités d'atténuation qui réduisent ou minimisent les effets négatifs d'un événement dangereux sans pour autant éviter complètement ces effets.*

**Résilience**

La capacité d'un système, d'une communauté ou d'une société exposée aux aléas à résister, absorber, s'accommoder, s'adapter, transformer et se remettre des effets d'un aléa de manière opportune et efficace, y compris par la préservation et la restauration de ses structures et fonctions de base essentielles par la gestion des risques (UNISDR, 2016).

**Développement durable**

Développement qui répond aux besoins des populations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins (ONU, 1987).

**Vulnérabilité**

Les conditions déterminées par des facteurs ou processus physiques, sociaux, économiques et environnementaux qui augmentent la susceptibilité d'une communauté à l'impact des aléas (UNISDR, 2016).

# ● RÉFÉRENCES

## Introduction

- ALNAP (2018) « L'état du système humanitaire 2018 », Londres.
- Climate Action Tracker (2019) « Warming projections global update », s.l.
- Del Valle, A., de Janvry, A., et Sadoulet, E. (forthcoming) « Rules for recovery: impact of indexed disaster funds on shock coping in Mexico », *American Economic Journal: Économie appliquée*.
- Development Initiatives (2019) « Global Humanitarian Assistance Report 2019 », Bristol.
- Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Fonds international de développement agricole (FIDA), Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), Programme alimentaire mondial (PAM) et Organisation mondiale de la santé OMS (2019) « L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2019. Se prémunir contre les ralentissements et les fléchissements économiques », Rome.
- Government Office for Science (2011) « Foresight : Migration and global environmental change », Londres.
- Hallegatte, S., Vogt-Schilb, A., Bangalore, M., and Rozenberg, J. (2017) *Indestructible : Renforcer la résilience des plus pauvres face aux catastrophes naturelles*, Banque mondiale, Washington D.C.
- Hill, R.V. (2019) « Managing risks and conflict », in *Accelerating Poverty Reduction in Africa*, Beegle et Christiaensen (eds), Banque mondiale, Washington D.C.
- Hill, R., Skoufias, E., et Maher, B. (2019) « The chronology of a disaster: A review and assessment of the value of acting early on household welfare », Banque mondiale, Washington D.C.
- Centre international de suivi du développement (IDMC) (2018) « Rapport mondial sur les déplacements internes (GRID) 2018 », Genève.
- Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) (2019) « Le coût de l'inaction : le prix humanitaire du changement climatique et les moyens de l'éviter », Genève.
- Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat (GEIC) (2018) « Réchauffement planétaire de 1,5 °C. Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté » s.l.
- Karlan, D., Osei, R., Osei-Akoto, I., et Udry, C. (2014) « Agricultural decisions after relaxing credit and risk constraints », *The Quarterly Journal of Economics* Volume 129, numéro 2, mai 2014, pp. 597–652.
- Kharas, H., et Rogerson, A. (2017) « Global development trends and challenges. Horizon 2025 revisited », Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Korowicz, D. et Calantzopoulos, M. (2018) « Beyond resilience : global systemic risk, systemic failure, & societal responsiveness », Geneva Initiative, s.l.
- Levine, S., Sida, L., Gray, B., et Cabot Venton, C. (2019) « Multi-year humanitarian funding. A thematic evaluation », Humanitarian Policy Group, ODI, London.
- Opitz-Stapleton, S., et al. Opitz-Stapleton, S., et al. (2019) « Risk-informed development : from crisis to resilience », ODI/PNUD, New York.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2016), « États de fragilité 2016 : comprendre la violence », Paris.
- OCDE (2018) « États de fragilité 2018 », Paris.
- OCDE (2019) « Qu'est-ce que l'APD », Paris.
- Rigaud, K., et al. (2018) « Groundswell: preparing for internal climate migration », Washington D.C.
- Ruttinger, L., et al. (2015) « A new climate for peace: taking action on climate and fragility risks », Adelphi, International Alert, Woodrow Wilson Centre for Scholars, and European Institute for Security Studies, s.l.
- Schweizer, P. (2018) « Governance of systemic risks for disaster prevention and mitigation », Contributing paper to GAR 2019, s.l.
- Swithern, S. (2018) « Underfunded appeals: understanding the consequences, improving the system », EBA report 2018:09, Groupe pour les études sur l'aide, Suède.
- Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (UNDESA) (2019) « Perspectives de la population mondiale 2019 : faits saillants », New York.
- Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) (2019) « Tendances mondiales. Déplacements forcés en 2018 », Genève.
- Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNDRR), 2019 « Rapport d'évaluation globale sur la réduction des risques de catastrophe », Genève.
- Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH de l'ONU) (2018) « Global humanitarian overview 2019 », Genève.
- BCAH de l'ONU (2019) ; « Service de suivi financier du BCAH de l'ONU » (consulté le 13 septembre 2019).
- Organisation mondiale de la santé (OMS) (2018) « COP24 special report: health and climate change », Genève.

## Quels sont les problèmes rencontrés par le monde dans sa gestion des crises ?

- Banque asiatique de développement (2019) « 'Contingent disaster financing under policy-based lending in response to natural hazards », document d'orientation, s.l.
- Bailey, R. (2012) « Famine early warning and early action: the cost of delay », Londres.
- Binder, A., Koddenbrock, K., et Horváth, A. (2013) « Reflections on the inequities of humanitarian assistance. Possible courses of action for Germany », document de travail, GPPI, Berlin.
- CAFOD, FAO, and World Vision (2015) « Future humanitarian financing : looking beyond the crisis », s.l.



- Centre pour le développement mondial (CGD) et International Rescue Committee (IRC) (2017) « Pacte sur les réfugiés. Répondre à la crise du déplacement prolongé », Washington D.C.
- Centre for Humanitarian Data (2019) « A peer review framework for predictive analytics in humanitarian response », ébauche pour la consultation à partir de septembre 2019, La Haye.
- Clarke, D.J., and Dercon, S. (2016) *Dull Disasters? How Planning Ahead Will Make a Difference*, Oxford University Press, Oxford.
- Clarke, D., et Dercon, S. (2019) « Beyond banking : crisis risk finance and development insurance in IDA19 », discussion paper, Centre for Disaster Protection, Londres.
- Commission on a Global Health Risk Framework for the Future (GHRF) (2016) « The neglected dimension of global security. A framework to counter infectious disease crises », s.l.
- Culbert, V., et Poole, L. (2019) « Chad country study. Humanitarian Financing Task Team output IV », s.l.
- La Fondation Dag Hammarskjöld et le Bureau du Fonds d'affectation spéciale multipartenaires des Nations Unies (2019) « Financing the UN development system. Time for hard choices », Uppsala.
- Dalrymple, S., and Smith, K. (2015) « Coordinating decision-making: meeting needs. Mapping donor preferences in humanitarian response », rapport, Development Initiatives, Bristol.
- Darcy, J. (2012) « Real time evaluation – East Africa crisis appeal », Valid International, Oxford.
- Darcy, J., Staubagh, H., Walker, P., et Maxwell, D. (2013) 'The use of evidence in humanitarian decision making', ACAPS operational learning paper, Somerville, MA.
- De Geoffroy, V., Léon, V., et Beuret, A. (2015) 'Evidence-based decision-making for funding allocations', s.l.
- Del Valle, A., de Janvry, A., and Sadoulet, E. (forthcoming) « Rules for recovery: impact of indexed disaster funds on shock coping in Mexico », *American Economic Journal: Économie appliquée*.
- Development Initiatives (2019) « Global Humanitarian Assistance Report 2019 », Bristol.
- Devereux, S. (2006) « Cash transfers and social protection », *Atelier régional sur les activités de transferts monétaires en Afrique australe, co-organisé par le Réseau régional de lutte contre la pauvreté en Afrique australe (SARPN), le Programme régional de lutte contre la faim et la vulnérabilité (RHVP) et Oxfam GB.*
- Devictor, X. et Quy-Toan, D. (2016) « How many years have refugees been in exile? », Washington D.C.
- Drummond, J., Metcalfe-Hough, V., Willits-King, B. et Bryant, J. (2017) « Beyond donorship : UK foreign policy and humanitarian action », ODI, Londres.
- e-Pact (2017) « Independent evaluation of the African Risk Capacity (ARC) », Rapport de la première phase de formation, Oxford Policy Management and Itad, Oxford.
- Dubois, M., Wake, C., Sturridge, S. et Bennett, C. (2015) « The Ebola response in West Africa: exposing the politics and culture in international aid », Londres.
- Good Humanitarian Donorship (GHD) (2003) « Principles and good practice of humanitarian donorship », Stockholm.
- Healy, A., and Malhotra, N. (2009) « Myopic voters and natural disaster policy », *American Political Science Review* 103: 387.
- Hill, R., Skoufias, E. et Maher, B. (2019) « The chronology of a disaster : a review and assessment of the value of acting early on household welfare », Banque mondiale, Washington D.C.
- Hillier, D. (2017) « Accelerating progress to deliver a faster, better, cheaper response to forecast crises through earlier action », Oxford.
- Hillier, D. et Dempsey, B. (2012) « Dangerous delay: the cost of late response to early warning in the 2011 drought in the Horn of Africa », Oxford.
- Gates, B. (2015) « The next epidemic – lessons from Ebola », *New England Journal of Medicine*, [www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1502918](http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1502918) [consulté le 25 novembre 2019].
- Glassman, A., Datema, B. et McClelland, A. (2018) « Financing outbreak preparedness: where are we and what next? », Centre du développement mondial, 9 novembre 2018.
- IDMC (2017) « Dams and internal displacement. An introduction », série d'études de cas : barrages et déplacements, Genève.
- Igoe, M. (2019) « World Bank pandemic facility « an embarrassing mistake », says former chief economist », Devex, 12 avril 2019.
- Commission indépendante pour l'impact de l'aide (ICAI) (2012) « DFID's humanitarian emergency response in the Horn of Africa », Londres.
- Independent Panel on the Global Response to Ebola (Independent Panel) (2015) « Will Ebola change the game? Ten essential reforms before the next pandemic. The report of the Harvard-LSHTM Independent Panel on the Global Response to Ebola », *The Lancet*, novembre 2015, [www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(15\)00946-0/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(15)00946-0/fulltext) [consulté le 25 novembre 2019].
- Comité permanent interorganisations (IASC) (2018) « Groupe de référence sur le risque, l'alerte précoce et la préparation », rapport d'étape, s.l.
- Comité de développement international (2016) « Ebola: responses to a public health emergency », second report of session 2015–2016, House of Commons, Londres
- Knox Clarke, P. (2017) « Transforming change », une étude de l'ALNAP, Londres.
- Konyndyk, J. (2018) « Rethinking the humanitarian business model », mémoire du CGD, mai 2018, s.l.
- Long, C. et Welham, R. (2016) « Organising a strategic phase in the budget process. A public financial management introductory guide », ODI, Londres.
- Mackay, B. (2018) « Ebola funds pledged for recovery are slow to come », *Wall Street Journal*, 20 mars 2018, [www.wsj.com/articles/ebola-funds-pledged-for-recovery-are-slow-to-come-1521547201](http://www.wsj.com/articles/ebola-funds-pledged-for-recovery-are-slow-to-come-1521547201) [consulté le 25 novembre 2019].
- Marcus, M., Manea, S., Sammam, E. et Evans, M. (2019) « Financing the end of extreme poverty. 2019 update », note d'information, ODI, Londres.
- Martinez-Diaz, L., Sidner, L. et McClamrock, J. (2019) « The future of disaster risk pooling for developing countries: where do we go from here? », document de travail, World Resources Institute, Washington D.C.

- Mowjee, A., Baker, J. et Poole, L. (2018) « Independent review of the value added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in the countries affected by El Nino », s.l.
- OCDE (2016) « Good development support in fragile, at-risk and crisis affected contexts », Documents de l'OCDE sur les politiques de développement, n° 4, Paris.
- OCDE (2017) « Financing preparedness », *Série Les engagements en action*, Paris.
- OCDE (2018a) « États de la fragilité 2018 », Paris.
- OCDE (2018b) « Multilateral development finance: towards a new pact on multilateralism to achieve the 2030 agenda together », Paris.
- OCDE (2018c) « Financing for stability in the post-2015 era », Documents de l'OCDE sur les politiques de développement, n° 10, Paris.
- OCDE (2019a) « Development aid drops in 2018, especially to neediest countries », OCDE, 10 avril 2019.
- OECD (2019b) « DAC Recommendation on the humanitarian-development-peace nexus », OCDE/LEGAL/5019, Paris.
- Obrecht, A. et Warner, A. T. (2016) « More than just luck: innovation in humanitarian action », HIF/ALNAP study, Londres.
- Opitz-Stapleton, S., et al. Opitz-Stapleton, S., et al. (2019) « Risk-informed development : from crisis to resilience », ODI/PNUD, New York.
- Paterson, C. (2019) « Financing contingent liabilities through IDA », discussion paper, Centre for Disaster Protection, Londres.
- Peters, K. (2017) « The next frontier for disaster risk reduction. Tackling disasters in fragile and conflict-affected settings », ODI, Londres.
- Peters, K. (2019) « Disaster risk reduction in conflict contexts. A briefing for policy-makers », ODI summary, Londres.
- Peters, K., Dewulf, A., Barbelet, V., Benoudji, C. et Le Masson, V. (2019) « Pursuing disaster risk reduction on fractured foundations: the case of Chad », ODI, Londres.
- Peters, K., Mayhew, L., Slim, H., van Aalst, M. et Arrighi, J. (2019) « Double vulnerability: the humanitarian implications of intersecting climate and conflict risk », document de travail de l'ODI 550, Londres.
- Polackova, H. (1999) « Contingent government liabilities. A hidden fiscal risk », *Finance and Development, un magazine trimestriel du FMI*, mars 1999, volume 36, numéro 1, Washington D.C.
- Poole, L. (2019a) « Cameroon country study », compte-rendu de l'équipe de travail sur le financement humanitaire IV, Conseil norvégien pour les réfugiés, s.l.
- Poole, L. (2019b) « Financing the nexus. Gaps and opportunities from the field perspective », s.l.
- Ruttinger, L., et al. (2015) « A new climate for peace: taking action on climate and fragility risks », Adelphi, International Alert, Woodrow Wilson Centre for Scholars, European Institute for Security Studies, s.l.
- Scott, R. (2015) « Financing in crisis? Making humanitarian finance fit for the future », Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE, Paris.
- Seal, A. et Bailey, R. (2013) « The 2011 famine in Somalia: lessons learnt from a failed response? », *Conflict and Health* vol 7:22.
- Spearing, M. (2019) « IDA's crisis response window: learning lessons to drive change », discussion paper, Centre for Disaster Protection, Londres.
- Stein, F. et Sridar, D. (2017) « Health as a « global public good »: creating a market for pandemic risk », *BMJ* 2017; 358.
- Swithern, S. (2018) « Underfunded appeals: understanding the consequences, improving the system », EBA report 2018:09, Groupe pour les études sur l'aide, Suède.
- Organisation des Nations Unies (ONU) (1945) « Charte des Nations Unies et statut de la Court internationale de justice », s.l.
- ONU (2015a) « Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030 », Genève.
- ONU (2015b) « Accord de Paris », s.l.
- ONU (2015c) « Une seule humanité, des responsabilités partagées », rapport du Secrétaire général pour le Sommet mondial sur l'action humanitaire, A/70/709, s.l.
- Conseil économique et social des Nations unies (2017) « Le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de la mise en œuvre du Programme 2030 – Assurer un avenir meilleur pour tous », Rapport du Secrétaire général, version préliminaire non éditée, 30 juin 2017, s.l.
- HCR (2011) « Convention de 1951 et protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés », Genève.
- BCAH de l'ONU (2012) « What are humanitarian principles? », *OCHA On message*, s.l.
- (BCAH de l'ONU) (2017) « Global humanitarian overview 2018 », Genève.
- Weingärtner, L. et Wilkinson, E. (2019) « Anticipatory crisis financing and action: concepts, initiatives, and evidence », Centre for Disaster Protection, Londres.
- OMS (2015) « Report of the Ebola Interim Assessment Panel », s.l.
- Banque mondiale (1998) « Contingent liabilities—a threat to fiscal stability », *PREMnotes*, numéro 9, novembre 1998.
- Banque mondiale (2016) « 2014-2015 West Africa Ebola crisis: impact update », s.l.
- Banque mondiale (2017) « Report from the executive directors of the International Development Association to the board of governors: additions to IDA resources - eighteenth replenishment », Washington D.C.
- Banque mondiale (2018a) « IDA18 mid-term review: implementation and results progress report », Washington D.C.
- Banque mondiale (2018b) « Global crisis risk platform », Washington D.C.

### Une voie à suivre pour le financement des crises

ALNAP (2018) « L'état du système humanitaire 2018 », Londres.

- Bull, C. (2019) « Crisis financing: considerations in finding the right financing approach », document de travail pour le rapport du Centre for Disaster Protection « The future of crisis financing: a call to action. » Camacho, A. *et al* (2018) « Cholera epidemic in Yemen, 2016–18: an analysis of surveillance data », *The Lancet Global Health*, Vol 6, pp 680–690, 3 mai 2018.
- Clarke, D., et Dercon, S. (2019) « Beyond banking : crisis risk finance and development insurance in IDA19 », discussion paper, Centre for Disaster Protection, Londres.
- e-Pact (2017) « Independent evaluation of the African Risk Capacity (ARC) », Rapport de la première phase de formation, Oxfam Policy Management and Itad, Oxford.
- UE, Banque mondiale et ONU (2017) « Joint recovery and peacebuilding assessments (RPBAs). A practical note to assessment and planning », s.l.
- Gros, C. *et al.* (2019) « Household-level effects of providing forecast-based cash in anticipation of extreme weather events: quasi-experimental evidence from humanitarian interventions in the 2017 floods in Bangladesh », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Volume 41, décembre 2019.
- Hillier, D. (2018) « Facing risk. Options and challenges in ensuring that climate/disaster risk finance and insurance deliver for poor people », Oxford.
- FMI (2016) « Analyzing and managing fiscal risks—best practices », document de politique du FMI, Washington D.C.
- GEIC (2014) « Climate change 2014. Synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change », [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)], Genève.
- Knox Clarke, P. (2017) « Transforming change », une étude de l'ALNAP, Londres.
- Martinez-Diaz, L., Sidner, L. et McClamrock, J. (2019) « The future of disaster risk pooling for developing countries: where do we go from here? », document de travail, World Resources Institute, Washington D.C.
- Opitz-Stapleton, S., *et al.* Opitz-Stapleton, S., et al. (2019) « Risk-informed development : from crisis to resilience », ODI/PNUD, New York.
- Paterson, C. (2019) « Financing contingent liabilities through IDA », discussion paper, Centre for Disaster Protection, Londres.
- Poole, L. et Scott, R. (2018) « Financing for stability: guidance for practitioners », documents sur les politiques de développement de l'OCDE, n° 11, Paris.
- Poole, L. (2019) « Financing the nexus. Gaps and opportunities from the field perspective », s.l.
- Post, L., Huang, C. et Charles, S. (2019) « World Bank financing to support refugees and their hosts: Recommendations for IDA19 », note du CGD-IRC, juin 2019, s.l.
- Start Network (2019) « Largest ever humanitarian action payout received by the Start Network », site Web Start Network, 4 novembre 2019.
- ONU (1987) « Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement : Notre avenir à tous », s.l.
- PNUD/Facilité pour l'efficacité du développement en Asie-Pacifique (APDEF) (n.d.) « Development finance assessment and integrated financing solutions. Achieving the Sustainable Development Goals in the era of the Addis Ababa Action Agenda », Bangkok.
- PAM et Oxfam (2019) « R4 Rural Resilience Initiative. Building resilience to climate change for long-term food security and livelihood improvement », s.l.
- Banque mondiale (2014) « Financial protection against natural disasters: an operational framework for disaster risk financing and insurance », Washington, D.C.
- Banque mondiale (2019) « Malawi-disaster risk management development policy financing with Cat DDO », Washington D.C.

## Glossaire

- ALNAP (2018) « L'état du système humanitaire 2018 », Londres.
- FICR (n.d.) « Qu'est-ce qu'une catastrophe ? », *site Web de la FICR*, <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/> [consulté le 1er décembre 2019].
- OCDE (2016a) « États de la fragilité 2016 : comprendre la violence », p. 22, Paris.
- (OCDE) (2016b) « Aide publique au développement (APD) », *site Web de l'OCDE*, [www.oecd.org/dac/stats/What-is-ODA.pdf](http://www.oecd.org/dac/stats/What-is-ODA.pdf) [consulté le 23 novembre 2019].
- ONU (1987) « Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement : Notre avenir à tous », s.l.
- Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations Unies (UNISDR) (2016) « rapport du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur les indicateurs et la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe », rapport de la deuxième session (formelle et informelle), Genève.



## • ACRONYMES

AAAA	Agenda de Acción de Addis Abeba	ICRC	Comité Internacional de la Cruz Roja
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	IDMC	Observatorio de Desplazamiento Interno
AIF	Asociación Internacional de Fomento (Banco Mundial)	IDP	Personas desplazadas internas
APDEF	(UNDP) Plataforma de Asia-Pacífico para la Eficacia del Desarrollo	IFAD	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
ARC	African Risk Capacity	IFI	Institución financiera internacional
AU (UA)	Unión Africana	IFRC	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
Cat DDO	Opción de Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofes del Banco Mundial	IGAD	Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (administrado por la ONU)	INFORM	Índice de gestión de riesgos
CGD	Centro para el Desarrollo Global	IPC	Clasificación Integrada en Fases
CRRF	Marco de Respuesta Integral para los Refugiados	IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
CRW	Ventana de Respuesta a la Crisis (Banco Mundial)	IRC	Comité Internacional de Rescate
DAC	(OCDE) Comité de Ayuda al Desarrollo	NAU	Nueva Agenda Urbana
DEC	Comité de Emergencia para Desastres	OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
DFID	(Reino Unido) Departamento de Desarrollo Internacional	ODA	Ayuda Oficial al Desarrollo
DREF	(IFRC) Fondo de Emergencia para la Respuesta a Desastres	ODS	Objetivos de desarrollo sostenible
DRR	Reducción del riesgo de desastres (en inglés)	OMS	Organización Mundial de la Salud
EWEA	Alerta y Acción Temprana <sup>70</sup>	ONG	Organización no gubernamental
EWS	Sistema de advertencia temprana	ONU	Naciones Unidas
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación	QCPR	Revisión Cuadrienal Integral de Políticas
FbA	Acción basada en pronósticos <sup>71</sup>	RCA	República Centroafricana
FbF	Financiamiento basado en pronósticos <sup>72</sup>	RDC	República Democrática del Congo
FMA	Fondo Mundial de Alimentos	RPBA	Evaluaciones de recuperación y mantenimiento de la paz
FMI	Fondo Monetario Internacional	RRP	Plan de respuesta para refugiados
GAR	Informe de Evaluación Global sobre Reducción del riesgo de desastres (ONU)	UE	Unión Europea
GCRP	Plataforma Global de Riesgo de Crisis	UN OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
GHD	Buena donación humanitaria	UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
GHRF	Comisión sobre el Marco Global de Riesgos de Salud para el Futuro	UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
GRiF	Mecanismo de Financiamiento de Riesgos Globales	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
HRP	Plan de respuesta humanitaria	UNISDR	Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres
IASC	Comité Permanente entre Organismos	WASH	Agua, saneamiento e higiene
ICAI	Comisión Independiente para el Impacto de la Ayuda		

70 Écrit avec majuscule lorsqu'il s'agit d'un mécanisme spécifique d'une organisation, mais écrit avec minuscule lorsqu'il s'agit d'un terme générique.

71 Écrit avec majuscule lorsqu'il s'agit d'un mécanisme spécifique d'une organisation, mais écrit avec minuscule lorsqu'il s'agit d'un terme générique.

72 Écrit avec majuscule lorsqu'il s'agit d'un mécanisme spécifique d'une organisation, mais écrit avec minuscule lorsqu'il s'agit d'un terme générique.

### Coordonnées

Centre de protection contre les catastrophes  
60 Cheapside  
Londres  
EC2V 6AX  
Royaume-Uni

[info@disasterprotection.org](mailto:info@disasterprotection.org)

 CentreForDP

[disasterprotection.org](http://disasterprotection.org)

**Image de couverture :** Un homme est entouré de la dévastation provoquée par le typhon Haiyan, à Tacloban, aux Philippines.

Image : Russell Watkins/Département du développement international

