Nations Unies E/ESCAP/69/23

Conseil économique et social

Distr.: Générale
5 mars 2013

Français
Original: Anglais

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

Soixante-neuvième session
Bangkok, 25 avril – 1er mai 2013
Point 9 de l'ordre du jour provisoire *
Thème de la soixante-neuvième session de la Commission (2013): « Perspectives pour le renforcement de la résilience face aux catastrophes naturelles et aux crises économiques majeures »

Perspectives pour le renforcement de la résilience face aux catastrophes naturelles et aux crises économiques majeures

Note du secrétariat**

Résumé

La région Asie-Pacifique est confrontée à une multitude de crises. Le ralentissement économique actuel dans les économies développées, la réduction des exportations de la région et la grande instabilité des marchés des produits de base sont toujours lourds de menaces pour la croissance économique et le développement de la région. Le nombre élevé de catastrophes naturelles en cette période de crises économiques aggrave les incidences sociales et économiques des catastrophes. Il s'agit là de l'un des problèmes de développement actuels les plus pressants auquel la région est confrontée: la nécessité de renforcer la résilience face aux chocs multiples qui se produisent de plus en plus simultanément.

Dans le présent document, la résilience est définie comme étant la capacité des pays à s'adapter aux changements brutaux provoqués par des crises économiques majeures et des catastrophes naturelles afin de permettre à leur population de résister à ces chocs, de les amortir et de s'y adapter et de maintenir le mode de vie qu'elle apprécie. Des mesures générales peuvent être prises dans quatre domaines pour contribuer à renforcer cette résilience: promouvoir la résilience macroéconomique; accroître la résilience des communautés; protéger les chaînes d'approvisionnement; et minimiser l'exposition des secteurs et systèmes essentiels. Dans chacun de ces domaines, la coopération régionale est nécessaire pour assurer la prise en compte des éléments cruciaux de la résilience aux niveaux régional et mondial.

Pour renforcer la résilience face aux catastrophes naturelles et aux chocs économiques, il y a lieu de prendre systématiquement en compte la gestion des risques de catastrophe dans les stratégies de développement à long terme à tous les niveaux de l'État et dans tous les ministères concernés, notamment ceux chargés de la planification et des finances. Il faut également faire preuve d'une volonté et d'une direction politiques fermes pour veiller à protéger des catastrophes les vies humaines et les biens économiques et absorber les chocs transfrontières consécutifs.

La CESAP offre aux États membres un cadre régional pour cerner collectivement les défis, partager les données d'expérience et renforcer la coopération régionale en vue d'accroître la résilience face aux catastrophes naturelles et aux chocs multiples. Le renforcement de la résilience régionale va aussi de pair avec la capacité à agir au niveau mondial. Les États membres sont souvent les victimes des crises économiques et devraient dès lors s'exprimer fermement et de manière coordonnée, à l'échelon régional, sur la gouvernance mondiale, en utilisant la Commission comme tremplin pour faire avancer la réalisation des priorités mondiales.

* E/ESCAP/69/L.1.

** En raison de la nécessité d'intégrer les vues et observations des experts réunis sur l'étude thématique les 26 et 27 février 2013, la présente version révisée du document de présession a été soumise au-delà des délais établis.

Table des matières

Page

I. Introduction — Qu'est-ce que la résilience? Pourquoi maintenant? 2

A. Définition de la résilience 2
B. Pourquoi la résilience est-elle importante? 2
C. Suivre l'évolution de la résilience 5
D. Renforcer la résilience 6

II. Cadre macroéconomique pour la résilience 6

A. Répercussions macroéconomiques des chocs externes 6
B. Gestion des risques de catastrophe dans les cadres macroéconomiques 7
C. Développer la résilience économique face aux chocs multiples 8

III. Développer la résilience des communautés 9

A. Qui est le plus vulnérable aux chocs multiples? 9
B. Qu'est-ce qui rend les communautés résilientes? 9

IV. Protéger les chaînes d'approvisionnement 11

Renforcement de la résilience des chaînes d'approvisionnement 11

V. Réduire au minimum l'exposition des secteurs névralgiques 12

A. Secteur financier 13
B. Infrastructures essentielles 14
C. Lien entre terre, eau et énergie 15

VI. Développer la résilience grâce à la coopération régionale 18

I. Introduction — Qu'est-ce que la résilience? Pourquoi maintenant?

1. La région Asie-Pacifique est confrontée à une multitude de crises. Le ralentissement économique actuel dans les économies développées, la réduction des exportations de la région et la forte instabilité des marchés des produits de base sont toujours lourds de menaces pour la croissance économique et le développement de la région. Le nombre élevé de catastrophes naturelles en cette période de crises économiques aggrave les incidences sociales et économiques des catastrophes. Il s'agit là de l'un des problèmes de développement actuels les plus pressants auquel la région est confrontée: la nécessité de renforcer la résilience face aux chocs multiples qui se produisent de plus en plus simultanément.

A. Définition de la résilience

2. La définition de la résilience utilisée dans le présent document est la suivante: la capacité des pays à s'adapter aux changements brutaux provoqués par des crises économiques majeures et des catastrophes naturelles afin de permettre à leur population de résister à ces chocs, de les amortir et de s'y adapter et de maintenir le mode de vie qu'elle apprécie.

B. Pourquoi la résilience est-elle importante?

3. L'importance accordée à la résilience est cruciale dans le contexte actuel parce que la simultanéité de chocs multiples, en particulier de crises économiques et de catastrophes naturelles, devient de plus en plus la

« nouvelle normalité » en Asie et dans le Pacifique comme il est montré ci-après:

a) *L'Asie et le Pacifique ne sont pas à l'abri d'une contagion par les crises externes*. La région a relativement peu souffert de crises dont la responsabilité lui incombe, mais elle n'est pas préservée des incidences de celles nées à l'extérieur. Le fléchissement de la demande de l'Ouest, qui a débuté avec la crise économique mondiale de 2008, s'est traduit par un ralentissement généralisé. En 2012, on estimait à 5,7 % la croissance dans les pays en développement d'Asie, un des taux les plus faibles de ces dix dernières années[1].

b) *L'interconnexion accrue des marchés financiers permet aux participants de partager les risques, mais aussi de susciter d'éventuelles défaillances systémiques*. L'existence de nombreuses banques concurrentes peut donner l'impression d'un marché du crédit robuste à même de résister aux chocs. Toutefois, si les banques sont étroitement liées entre elles, elles sont sujettes à l'effet domino d'une contagion financière. Les réseaux interbancaires comptent habituellement un petit nombre de banques qui agissent comme le pivot du système, d'où partent des milliers de liens vers d'autres banques. De tels réseaux peuvent résister à des défaillances ponctuelles, mais sont vulnérables aux défaillances des centres névralgiques. Ces réseaux financiers sont également vulnérables à une contagion provenant des réseaux politiques et sociaux. À la différence des risques naturels, les chocs financiers sont assortis d'une prédiction autoréalisatrice interne, où les risques de crise augmentent lorsque les gens pensent qu'elle est davantage susceptible de se réaliser.

c) *L'intégration financière augmente l'instabilité*. Les entrées de capitaux dans les pays en développement de l'Asie et du Pacifique ont progressé considérablement ces dernières années[2]. L'intégration rapide des marchés financiers augmente les risques pouvant découler de la transmission transfrontières des chocs. De plus, la majorité des mouvements de capitaux vers les pays en développement de l'Asie et du Pacifique sont du type de placement financier à court terme le plus volatile.

d) *La multiplication des relations commerciales alors qu'est stimulée la croissance économique* rend la région plus vulnérable aux chocs touchant la demande extérieure. Au cours des 10 années écoulées, le commerce mondial a pratiquement triplé et présente un niveau d'interconnexion plus élevé. En 1993, quelque 55 pays assuraient 75 % de la valeur de l'ensemble des échanges bilatéraux au niveau mondial. En 2010, ils sont passés à 74 pays. L'augmentation du nombre de partenaires commerciaux contribue généralement à atténuer une crise de la demande d'exportation, mais, dans le système commercial actuel, cet effet peut être réduit du fait de la synchronisation des cycles économiques entre les principaux partenaires commerciaux. Ces dernières années, les pays ont amélioré le volume de leurs échanges et augmenté le nombre de leurs partenaires commerciaux alors que, dans le même temps, leur production est de plus en plus intégrée. Le total des échanges de produits intermédiaires utilisés pour la production de biens d'équipement et de produits de

[1] *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2013* (Publication des Nations Unies, à paraître).

[2] CESAP, d'après les données obtenues de CEIC Data et les Statistiques financières internationales publiées par le Fonds monétaire international.

consommation finis est passé d'environ 3 200 milliards de dollars en 2002 à plus de 7 500 milliards de dollars en 2010[3].

e) *Les prix des produits de base sont élevés et instables*. Le resserrement de l'offre mondiale et les catastrophes touchant les principales régions productrices de denrées alimentaires associés à la spéculation financière ont entraîné une « nouvelle normalité » caractérisée par une instabilité persistante et des coûts élevés pour les produits de base. La cherté des produits alimentaires et de l'énergie menace la sécurité alimentaire, augmente l'inflation et freine la réduction de la pauvreté. De brusques variations de prix peuvent aussi entraîner des perturbations en matière commerciale, en particulier pour les principaux exportateurs de pétrole et de minerais. Les pays les moins avancés sont particulièrement vulnérables à ces changements. En 2009, du fait de la baisse soudaine des prix des produits de base, la croissance du PIB a baissé de plus de 10 points de pourcentage par rapport à 2007 au Bhoutan et dans la République démocratique populaire lao[4].

f) *Les catastrophes perturbent les chaînes d'approvisionnement dans la région*. Alors que les économies de l'Asie et du Pacifique sont plus intégrées, les catastrophes naturelles qui touchent l'ensemble de la région et perturbent alors les chaînes de production et d'approvisionnement en biens et en services sont devenues plus fréquentes. On peut ainsi citer l'exemple récent des inondations qui ont frappé la Thaïlande en 2011, au cours desquelles les perturbations dans la production manufacturière thaïlandaise ont eu des répercussions sur la production manufacturière au Japon et dans d'autres pays de l'Asie du Sud-Est.

g) *L'Asie et le Pacifique est la région du monde la plus sujette à des catastrophes*. Le nombre des catastrophes naturelles a augmenté dans le monde au cours des trois dernières décennies, la hausse la plus importante ayant été constatée dans la région Asie-Pacifique. Cette dernière a également subi les conséquences les plus fortes. Au cours de la décennie écoulée, une personne vivant en Asie-Pacifique courrait pratiquement deux fois plus de risques d'être touchée par une catastrophe naturelle qu'une personne vivant en Afrique; elle avait pratiquement six fois plus de risques qu'une personne habitant en Amérique latine et dans les Caraïbes, et près de 30 fois plus qu'une personne vivant en Amérique du Nord ou en Europe. Au cours de la période 2000-2012, près de 2,5 millions de personnes ont été touchées par des catastrophes dans cette région et près de 800 000 ont perdu la vie[5].

h) *Les pertes et les dommages sont en augmentation*. Les grandes catastrophes qui entraînent des coûts économiques importants se sont multipliées ces 20 dernières années. Les pays frappés par des chocs de grande ampleur peuvent voir leurs trajectoires de croissance se modifier, ce qui peut se traduire par une perte définitive dans leur production globale. L'impact est le plus fort dans les petites économies. Durant les 5 dernières années, les pertes annuelles moyennes exprimées en pourcentage du PIB des suites des catastrophes naturelles ont été près de deux fois supérieures dans les pays à faible revenu que dans les pays à revenu intermédiaire de la

[3] CESAP, calculé à partir de la base de données statistiques sur le commerce des marchandises (COMTRADE) de la Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies.

[4] Depapriya Bhattacharya et Shouro Dasgupta, "Global financial and economic crisis: exploring the resilience of least developed countries". *Journal of International Development*, vol. 24, août 2012, p. 673 à 685.

[5] CESAP, calculé d'après la base de données sur les situations d'urgence (EM-DAT): Base de données internationale sur les catastrophes OFDA/CRED.

tranche inférieure et plus de 10 fois supérieures que dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et les pays à revenu élevé[6].

i) *Les risques de catastrophe sont inégalement répartis*. Dans la région Asie-Pacifique, une personne vivant dans un des pays les moins avancés, ou dans un petit pays insulaire, en particulier, court nettement plus le risque d'être touchée par des catastrophes naturelles que quelqu'un habitant dans tout autre pays de la région. De même, lorsque les risques économiques sont affectés d'indicateurs, comme l'indice de vulnérabilité économique, on constate une distribution très inégale des risques où il apparaît, une fois de plus, que les petits États insulaires sont davantage menacés. Au niveau des pays, les pauvres et les groupes les plus vulnérables sont les plus exposés à ces risques.

C. Suivre l'évolution de la résilience

4. L'indicateur de la résilience intrinsèque mis au point par la CESAP pour mesurer la capacité interne d'un pays à s'adapter aux chocs montre que la résilience dans la région Asie-Pacifique est en moyenne inférieure à celle des autres régions en développement et ne s'est guère améliorée au cours des deux décennies écoulées. L'évaluation se fonde sur la mesure combinée de deux importants éléments qui influent sur la capacité intrinsèque du pays considéré à s'adapter aux chocs: a) la capacité interne de l'économie à s'adapter à un contexte nouveau afin de pouvoir continuer de fonctionner en période de crise; et b) une société équitable qui donne aux personnes les moyens d'être plus à même d'amortir les chocs et de s'y adapter.

5. La moyenne régionale doit être examinée attentivement, car elle occulte des différences entre les sous-régions de l'Asie-Pacifique et à l'intérieur de celles-ci. L'Asie de l'Est et du Nord-Est présente, en moyenne, une résilience nettement plus forte que les autres sous-régions, alors que l'Asie du Sud-Est a une résilience moyenne comparable à la moyenne mondiale. La résilience dans les autres sous-régions est inférieure à la moyenne mondiale. On a vu s'améliorer la résilience moyenne dans les sous-régions de l'Asie du Nord et de l'Asie centrale et de l'Asie du Sud-Ouest, en particulier depuis la fin des années 1990.

6. Les pays de la région présentant une résilience intrinsèque inférieure font aussi partie du groupe des pays les moins avancés. En général, les petites économies ont moins de capacités productives et sont censées rencontrer davantage de difficultés pour s'adapter à un changement de situation que les économies plus diversifiées lorsqu'elles sont touchées par des chocs de la même ampleur.

7. Toutes choses étant égales par ailleurs, on constate une résilience plus forte dans les pays ayant un revenu par habitant plus élevé. L'urbanisation a aussi un effet positif sur la résilience. Au sein d'un pays, ce sont les villes qui présentent la plus grande complexité économique et, à la suite de chocs, il y a davantage de chances que de nouvelles connexions s'établissent dans le réseau des entreprises et des ressources situé dans les villes qu'en milieu rural. On associe également une meilleure résilience à une plus grande efficacité des services publics, à la qualité de la fonction publique et au degré de transparence et de redevabilité de cette dernière, à la qualité de la formulation et de l'application des politiques, et à la crédibilité de l'engagement du gouvernement à l'égard de ces politiques. Ce sont là

[6] Ibid.

tous des éléments importants qui, à l'issue d'un choc, contribuent à en atténuer les effets négatifs.

D. Renforcer la résilience

8. S'il est reconnu qu'investir préventivement pour la réduction des risques, qu'il s'agisse des catastrophes naturelles ou des crises économiques, paie, dans la réalité, de nombreux pays en développement préfèrent toujours agir a posteriori en affectant les ressources nécessaires pour les opérations d'intervention et de relèvement. Il y a de nombreuses raisons complexes qui expliquent cette attitude des décideurs apparemment à courte vue. On relèvera entre autres les limites de la capacité cognitive humaine qui empêchent de comprendre et d'internaliser les risques, la difficulté à appliquer une approche multisectorielle pour relever les défis complexes et interconnectés posés par les chocs multiples. Les pays devraient être conscients de ces points noirs lorsqu'ils prennent leurs décisions politiques.

9. On peut agir dans quatre domaines pour aider à développer la résilience des pays: promouvoir la résilience macroéconomique; renforcer la résilience des collectivités; protéger les chaînes d'approvisionnement; et minimiser l'exposition des secteurs et systèmes cruciaux. Dans chacun de ces domaines, la coopération régionale s'impose pour intégrer les éléments fondamentaux de la résilience aux niveaux régional et mondial.

II. Cadre macroéconomique pour la résilience

10. Certaines des répercussions macroéconomiques probables des catastrophes naturelles ont un effet préjudiciable sur la balance commerciale et l'équilibre budgétaire, accroissent l'endettement, augmentent l'inflation et la volatilité des taux de change. Confrontés à un contexte macroéconomique déjà affaibli du fait du fléchissement économique, les décideurs sont confrontés à la difficulté peu enviable de déterminer comment résoudre ce problème supplémentaire à l'aide du nombre limité d'instruments macroéconomiques disponibles. Malgré le fait bien établi que la prévention des catastrophes est souvent moins coûteuse pour les gouvernements que le coût des opérations de secours, les décideurs se retrouvent largement en territoire inconnu lorsqu'il s'agit de prendre en compte la réduction des risques de crise et de catastrophe dans leurs politiques macroéconomiques.

A. Répercussions macroéconomiques des chocs externes

11. Il existe des différences fondamentales entre les crises économiques et les catastrophes naturelles au niveau de leurs conséquences macroéconomiques. D'une part, les catastrophes naturelles entraînent la destruction de biens et de moyens de production. Elles constituent un choc défavorable pour l'offre globale dans l'économie. D'autre part, les crises économiques, comme les chocs commerciaux, peuvent provoquer une détérioration rapide des termes de l'échange, constituant alors un choc défavorable pour la demande globale dans l'économie.

12. Les chocs négatifs cumulés de la demande et de l'offre entraînent une baisse du PIB, qui, à son tour, va accentuer les déséquilibres budgétaires. Si une catastrophe naturelle se produit dans le sillage d'une crise économique, elle aggravera le déséquilibre budgétaire et accroîtra les problèmes budgétaires du gouvernement. D'autre part, les répercussions des chocs négatifs cumulés de la demande et de l'offre sur le niveau des prix

sont asymétriques – les catastrophes sont à l'origine de poussées inflationnistes, alors que les chocs économiques peuvent avoir un effet déflationniste.

B. Gestion des risques de catastrophe dans les cadres macroéconomiques

13. Le cadre macroéconomique d'un pays, qui comprend à la fois les budgets annuels et les plans d'investissements publics à long terme, doit inclure une stratégie globale de prévention des catastrophes, en particulier si le pays en question est vulnérable à de fréquentes catastrophes naturelles. L'examen de l'expérience acquise par les pays permet de relever certaines caractéristiques importantes d'un bon cadre macroéconomique. Premièrement, ce dernier devrait comprendre une stratégie de prévention des catastrophes en bonne et due forme. Deuxièmement, la participation des parties intéressées à la planification nationale et au processus budgétaire, qui est à présent largement admise, devient plus pertinente pour la gestion des risques de catastrophe. Troisièmement, toute stratégie efficace devrait prévoir un investissement suffisant pour la prévention des risques de catastrophe ainsi qu'une protection financière contre les catastrophes soudaines. Idéalement, un cadre de politique macroéconomique en amont devrait comprendre quatre volets distincts: l'identification des risques; l'atténuation des risques; la préparation aux risques; et la protection financière.

14. Ces dernières années, de nombreux pays à haut risque ont lancé des programmes nationaux de gestion des risques de catastrophe dans le cadre de leur plan général de développement. Les points faibles relevés fréquemment dans la démarche passée adoptée par les pays en développement de la région pour gérer les risques étaient sa nature ponctuelle et son financement insuffisant. De nombreux pays à faible revenu comptent essentiellement sur l'aide d'urgence des donateurs, qui s'accompagne fréquemment de la réaffectation des prêts, des dons et des économies réalisées dans le cadre des projets existants.

15. Alors que les économies développées accordent une importance considérable aux instruments de financement en amont afin de disposer des moyens nécessaires pour la reconstruction après catastrophe, de nombreux pays à faible revenu ne se soucient guère d'utiliser ces instruments. Ces derniers comprennent des transferts échelonnés dans le temps: des ressources sont affectées pour des dépenses à effectuer aujourd'hui en vue de réduire les conséquences d'un évènement futur inconnu, mais probable. Si l'évènement futur ne se produit pas durant la période prévue, la valeur de l'argent dépensé pour se prémunir semble alors perdue. Pire encore, les avantages que l'on aurait pu retirer d'une affectation de ces fonds pour d'autres investissements importants sont également absents. Pour utiliser les instruments de gestion des risques en amont, un décideur doit comprendre l'importance relative des avantages du coût du transfert des risques par rapport à ceux de l'auto-assurance contre les éventuelles conséquences négatives futures. Les pays confrontés à des risques élevés de catastrophe naturelle ne peuvent faire abstraction des investissements en amont pour la réduction des risques, car les catastrophes peuvent anéantir les progrès du développement réalisés sur une longue période de temps.

16. Les cadres macroéconomiques de nombreuses économies en développement souffrent également de fragmentation et d'un manque de transparence et de souplesse. Même s'ils comprennent divers postes de

dépenses relatifs à la réduction des risques de catastrophe, ils sont souvent opaques et mal coordonnés et leur mise en œuvre tend à être répartie entre divers ministères et n'est pas contrôlée par un organisme central de coordination efficace. Dans nombre de pays à faible revenu, la budgétisation et la planification peuvent être rigides et entravées par des lourdeurs bureaucratiques, qui souvent ne permettent guère de souplesse pour le transfert et la réaffectation de fonds entre différentes catégories de dépenses en période de catastrophe.

C. Développer la résilience économique face aux chocs multiples

17. Un programme macroéconomique résilient doit permettre d'établir un équilibre entre le développement et la stabilité. L'équilibre approprié est fonction des spécificités du pays considéré. Les économies en développement de la région Asie-Pacifique ont enduré récemment l'une des pires récessions mondiales. Par rapport aux autres régions du monde, les pays de l'Asie et du Pacifique ont fait montre d'une plus grande résilience. À quelques exceptions près, un meilleur équilibre budgétaire, un faible déficit des comptes courants, des taux de change plus souples, un secteur financier plus robuste et d'importantes réserves de change tendent à être la norme. De ce fait, la majorité des pays en développement de la région Asie-Pacifique ont eu la «latitude» d'adopter des politiques budgétaires et monétaires favorables depuis le début de la récession mondiale de 2008. Il est important de disposer d'une marge de manœuvre après tout choc, que ce soit une catastrophe naturelle ou une crise économique.

18. Même s'il est essentiel d'assurer une macrogestion prudentielle qui offre la possibilité d'une marge de manœuvre, il n'y a pas lieu d'imposer un respect rigide des objectifs mécaniques fixés pour les principales macrovariables, comme l'inflation, les taux d'intérêt et le déficit budgétaire. Ces objectifs devraient être interprétés de manière flexible en fonction du contexte du pays visé. Face à la «nouvelle normalité» de chocs multiples, le programme de politique macroéconomique des pays à faible revenu ne devrait pas être trop subordonné à une interprétation mécanique des règles de gestion macroéconomique prudentielle; il devrait être guidé par les objectifs de développement économique à long terme et de réduction de la pauvreté tout en assurant la stabilité économique à court terme.

19. Les réformes macroéconomiques ne pourront pas à elles seules assurer le développement de la résilience. Elles devront être complétées par des réformes structurelles propres à renforcer la production, à créer des emplois, à mettre en place des mesures de prévention des catastrophes et à réduire la vulnérabilité sociale. Les réformes structurelles devraient également être conçues comme un moyen d'établir une solide assise sociale et de garantir une sécurité économique durable, ce qui permettra la constitution d'une résilience à long terme face aux chocs multiples.

20. De nombreux pays à faible revenu pourraient ne pas être en mesure d'assurer la résilience sans l'assistance des partenaires de développement. Fournir promptement une aide extérieure aux pays à faible revenu, économiquement vulnérables, touchés par des chocs est essentiel. Pour les pays ayant des besoins particuliers, on pourrait envisager des dons, car même des prêts assortis de conditions très libérales peuvent constituer un fardeau considérable pour eux.

III. Développer la résilience des communautés

21. Les crises économiques mondiales et les catastrophes naturelles ont des incidences négatives disproportionnées sur les communautés défavorisées. Les couches démunies et marginalisées de la société disposent souvent de moyens moins efficaces et en plus petit nombre pour se protéger de ces chocs externes, ce qui vient accentuer le lien entre pauvreté et vulnérabilité. Face à de telles difficultés, ils sont souvent contraints de réduire leurs repas, de mettre fin à la scolarité de leurs enfants, de s'endetter fortement et de vendre leurs biens, ce qui les pousse dans le cycle vicieux de la misère.

22. Il est toutefois clairement établi que les communautés et leurs segments les plus vulnérables tirent des enseignements de leurs malheurs passés et rebondissent plus forts et mieux préparés à faire face aux chocs à venir. Les communautés qui sont dotées d'un capital social et de normes de réciprocité et de confiance sont souvent plus résilientes lors de catastrophes. Toutefois, toutes les communautés ne disposent pas d'un mécanisme de résilience intrinsèque. Dans certains cas, leurs réactions face à l'adversité sont de nature «corrosive» et peuvent alors les enfoncer davantage dans le cercle vicieux de la pauvreté. Les gouvernements doivent travailler étroitement avec les communautés et leur offrir les conditions devant les aider à acquérir une résilience inhérente. On peut y parvenir en renforçant leur capacité à réduire leur exposition aux risques et leur vulnérabilité et à endurer les chocs extérieurs et inévitables et à s'en relever.

A. Qui est le plus vulnérable aux chocs multiples?

23. Les crises économiques et les catastrophes touchent le plus les pauvres et les personnes vulnérables. La pauvreté est complexe et multidimensionnelle. Elle est associée à la faim, au manque de logement et à un niveau de vie médiocre, à la malnutrition, à une éducation ou une qualification réduite et à l'insécurité de l'emploi. Les pauvres sont souvent réduits à une offre limitée de possibilités et de choix, et se trouvent ainsi privés des moyens de réaliser leur potentiel. Les catastrophes et les chocs, comme les crises économiques, accentuent encore les déséquilibres sociaux et économiques existants, ce qui peut marginaliser davantage les pauvres et les exclus.

24. Parmi les pauvres, les personnes et les groupes socialement exclus souffrent des catastrophes et des crises économiques de manière disproportionnée. Ce sont les mêmes groupes de personnes qui sont toujours les victimes, notamment les femmes, les personnes âgées, les enfants, les personnes handicapées, les immigrants et les travailleurs du secteur non structuré.

B. Qu'est-ce qui rend les communautés résilientes?

25. La résilience communautaire face aux chocs externes découle de trois catégories de capacités d'adaptation: le développement inclusif, le capital social et l'autonomisation des communautés. Le développement économique se rapporte au niveau et à la diversité des ressources économiques et financières, à l'équité de leur répartition et aux mesures visant à atténuer les vulnérabilités sociales et à réduire les risques liés aux chocs. Le capital social est le lien de confiance et de réciprocité qui crée les relations de longue durée. L'autonomisation des communautés a rapport avec l'action collective et les compétences nécessaires pour résoudre les problèmes et prendre les décisions collectivement.

26. Cinq stratégies connexes appliquées fréquemment dans de nombreuses initiatives communautaires particulièrement réussies permettent d'assurer et de renforcer le développement économique, le capital social et l'autonomisation des communautés:

a) *La protection sociale* est essentielle pour lutter contre la pauvreté et éliminer les causes profondes de la vulnérabilité. À cet égard, une protection sociale universelle minimale peut ne pas être suffisante pour développer la résilience. Étant donné l'imprévisibilité et la complexité des risques futurs, un système de protection sociale devrait déjà être en place en temps normal, ce qui éviterait de devoir mener des actions ponctuelles dans le cadre du mécanisme d'intervention. Ces mesures devraient être maintenues en période de choc parallèlement à d'autres affectations de fonds publics dans des secteurs sociaux cruciaux. Les mesures temporaires prises en période de crise doivent être suivies de mesures à plus long terme destinées à atténuer la pauvreté afin d'assurer une efficacité maximum. Grâce à de telles interventions, les pauvres peuvent mieux protéger leurs biens et leurs moyens d'existence et, par voie de conséquence, accroître leur résilience face aux chocs multiples.

b) *Le partage des risques* n'est pas d'une application courante. Certaines expériences concluantes menées au niveau des pays ont montré toutefois que la microassurance, une forme de partage des risques, peut offrir aux pauvres une protection financière contre différents types de chocs. Le partage des risques au sein d'une structure opérant au niveau communautaire peut également autonomiser les communautés en leur donnant les moyens de prendre en main et de diriger les efforts de relèvement.

c) La g*ouvernance* est importante pour consolider les actions et interventions locales, stimuler la contribution des groupes vulnérables à la prise des décisions et faciliter la participation et la communication. La décentralisation du pouvoir central vers les administrations locales a une incidence positive sur la résilience communautaire, mais pour qu'elle soit efficace, il importe de disposer de responsables suffisamment formés, de systèmes de gouvernance transparents et responsables et de ressources suffisantes. Faute de réunir ces conditions, les activités d'acquisition de rente peuvent annuler les avancées permises par la décentralisation et favoriser seulement quelques-uns.

d) *Les partenariats* au niveau communautaire constituent un facteur fondamental pour rétablir les relations locales en cas de choc et contribuent ainsi à la résilience d'une communauté. Une succession de catastrophes pousse les communautés à se préparer à d'éventuelles catastrophes et crises futures dans le cadre d'une stratégie de survie, et des liens solides avec les organisations de la société civile se sont révélés efficaces pour renforcer les moyens à la disposition des communautés.

e) *La communication* – ou la production et la diffusion d'informations – est un moyen puissant de développer la résilience communautaire dans la perspective de la préparation aux catastrophes. Elle peut également servir de mécanisme d'alerte rapide et de coordination pour la gestion de l'intervention. Grâce aux progrès techniques, un large éventail de technologies de l'information et de la communication (TIC) permet le partage d'informations au sein des communautés, des pouvoirs publics et des organisations d'aide et entre ceux-ci. Les TIC constituent également un mécanisme important pour le maintien et le rétablissement des réseaux commerciaux durant la phase de relèvement.

IV. Protéger les chaînes d'approvisionnement

27. La mondialisation a transformé l'environnement économique à l'échelle mondiale, et en particulier dans la région Asie-Pacifique, en croissance rapide. La constitution de chaînes de valeur mondiales a permis à de nombreuses économies de l'Asie et du Pacifique de se doter de solides assises industrielles et de tirer parti de l'augmentation de leurs exportations. Cette évolution pourrait toutefois accroître leur vulnérabilité économique en étant davantage exposés aux effets directs et indirects des catastrophes naturelles. Les catastrophes naturelles survenues récemment au Japon et en Thaïlande ont montré que toute perturbation en un seul point de la chaîne production peut entraîner la rupture de toute la chaîne et avoir des répercussions considérables sur la production et les exportations de tous les pays inclus dans le réseau de production. Des mesures s'imposent pour atténuer les risques de vulnérabilité économique découlant de toute perturbation dans les chaînes d'approvisionnement mondiales.

28. En dehors des dommages occasionnés aux centres de production industrielle, les perturbations dans les chaînes de valeur ont de sérieuses conséquences pour le secteur agricole, en entraînant une poussée des prix des denrées agricoles et des effets dévastateurs sur la sécurité alimentaire. On a eu récemment des exemples de tels bouleversements à grande échelle des chaînes d'approvisionnement agricole provoqués par des inondations au Pakistan et des vagues de chaleur dans la Fédération de Russie en 2010 et par des inondations en Asie du Sud-Est en 2011.

Renforcement de la résilience des chaînes d'approvisionnement

29. Malgré la vulnérabilité croissante face aux catastrophes naturelles causée par l'interdépendance accrue au niveau mondial, les chaînes d'approvisionnement continueront de s'amplifier au fur et à mesure où la mondialisation en cours pousse les marchés à s'ouvrir davantage. Du fait de l'augmentation de la complexité des chaînes d'approvisionnement en Asie et dans le Pacifique, les économies de la région devraient favoriser l'adoption d'une méthode fondée sur les risques pour renforcer la résilience de ces chaînes en collaboration avec leurs partenaires commerciaux extérieurs à la région, et les pouvoirs publics à tous les niveaux devraient jouer un rôle essentiel dans la coordination et la prise en compte systématique des stratégies de réduction des risques.

30. Les secteurs public et privé devraient s'efforcer de concert de parer effectivement aux risques et de développer la résilience face aux catastrophes naturelles. Une collaboration entre ces secteurs peut rendre les chaînes d'approvisionnement mondiales mieux à même de se préparer aux catastrophes, d'intervenir lorsqu'elles se produisent et de s'en relever. Elle peut aussi aider à identifier les interdépendances existantes et à permettre l'utilisation réciproque des ressources disponibles en prévision de la réduction des risques de catastrophe. On pourra de la sorte rendre les chaînes d'approvisionnement plus résilientes.

a) Les sociétés doivent savoir que les capacités institutionnelles en matière de résilience face aux catastrophes naturelles et la continuité des opérations sont des facteurs importants de la compétitivité à long terme. Les petites et moyennes entreprises (PME), en particulier, doivent comprendre cela clairement car, dans de nombreux pays, elles constituent l'ossature de leur économie et assurent la majorité des emplois. Contrairement aux grandes sociétés multinationales, les PME ne disposent habituellement pas de réserves en liquide ni de site de repli pour continuer

leurs opérations. Les entreprises devraient également rechercher les moyens de transférer les risques et d'en réduire la variabilité en se tournant vers les marchés de l'assurance. Faute d'être protégées par une assurance, elles pourraient recourir à l'épargne, aux actifs, aux prêts d'urgence, aux relations parentales et aux arrangements mutuels volontaires. On pourrait aussi constituer des réserves qui permettraient d'atténuer les effets de ruptures de stocks.

b) Les gouvernements peuvent réduire l'exposition et la vulnérabilité aux catastrophes dans les chaînes d'approvisionnement mondiales en favorisant la diversification des structures économiques et des sources énergétiques, un aménagement urbain rationnel, une réglementation plus stricte de la construction et la cohérence entre l'aménagement urbain et la planification des infrastructures. Par ailleurs, la capacité à remettre sur pied les infrastructures essentielles détermine en grande partie le rythme du relèvement. Il est important de se mettre en rapport avec les PME et de les encourager à se préparer avant que la prochaine catastrophe ne frappe. La prise de mesures en amont peut réduire considérablement le coût du relèvement après une catastrophe et des secours fournis par les pouvoirs publics, sous forme notamment d'une assistance financière, d'une aide à l'emploi et de la facilitation de la reprise des activités commerciales.

31. L'offre de services d'assurance pourrait faire l'objet de partenariats public-privé. Une assurance non seulement permet d'indemniser pour les dommages occasionnés par les catastrophes, mais encourage aussi la préparation à ces dernières. Il est indispensable de disposer de marchés de l'assurance qui couvrent ce type de dégâts et aident les entreprises à se relever après une catastrophe afin d'assurer des chaînes d'approvisionnement résilientes. En ce qui concerne l'offre, les gouvernements pourraient envisager de coopérer avec des compagnies d'assurance privées à la mise sur pied de programmes de transfert et d'assurance afférents aux risques de catastrophes naturelles prévoyant le partage des risques et la facilitation des procédures de souscription ou de compensation. S'agissant de la demande, on pourrait imposer aux membres des chaînes d'approvisionnement l'obligation de procéder au transfert des risques de catastrophe.

V. Réduire au minimum l'exposition des secteurs névralgiques

32. Les vulnérabilités propres à certains secteurs névralgiques pourraient soit entraîner une crise, soit transmettre une crise localisée à un système plus large. Le secteur financier est sensible aux chocs et est aussi particulièrement sujet à des défaillances systémiques parce qu'il opère d'abord et avant tout sur la base de la confiance aux acteurs financiers du système. De même, disposer de mesures de sauvegarde est essentiel pour certaines infrastructures particulièrement importantes, comme les écoles, les hôpitaux et les bâtiments collectifs, les principales voies d'approvisionnement, les ponts, les centrales électriques, les systèmes d'alimentation en eau et les réseaux de communication essentiels, de manière à ce qu'elles puissent tenir bon en cas de catastrophe naturelle. Enfin, les terres et les ressources en eau sont mises à très rude épreuve du fait que la croissance sans précédent des populations, des économies et des villes en Asie et dans le Pacifique expose les systèmes économiques et les sociétés à davantage de risques d'insécurité alimentaire, de rareté de l'eau, d'éventuelles pénuries de ressources de base et de risques naturels.

A. Secteur financier

33. Le secteur financier est en première ligne du fait de sa vulnérabilité inhérente aux chocs et de sa propension à les répercuter à l'ensemble de l'économie et à travers les frontières. Toute stratégie globale visant à développer la résilience face aux catastrophes devra par conséquent traiter en priorité la tendance inhérente de ce secteur à l'alternance de phases d'expansion et de récession.

34. Toute crise financière relance les débats sur la mise en place de systèmes financiers plus sûrs et plus robustes. Les enseignements tirés des crises passées montrent qu'il faut s'intéresser à la fois à la préparation aux chocs et au redressement ultérieur. En ce qui concerne la préparation, il s'agit de mesures visant à rendre la dynamique des marchés financiers plus stable et moins volatile. Les objectifs sont les suivants:

a) *Transparence accrue, meilleure surveillance des marchés financiers.* Le manque de transparence, de piètres règles comptables et une compréhension limitée des instruments financiers ont rendu très difficile la tâche d'appréhender l'exposition aux risques. L'ampleur de la dette du secteur privé durant la crise financière de 1997 en Asie du Sud-Est, le véritable niveau de la dette souveraine dans un certain nombre de pays de l'Union européenne en 2011 et le volume des actifs titrisés, y compris les évaluations excessivement optimistes des prêts à risque en 2008, sont des exemples d'information incomplète, d'évaluation des risques incorrecte et de mauvais fonctionnement des mécanismes d'alerte rapide et de correction automatique. Il est par conséquent nécessaire de surveiller davantage les marchés, notamment dans les pays en développement.

b) *Modification de la réglementation du secteur financier.* Réglementer le secteur financier international est une tâche complexe qui nécessite beaucoup de temps. Les Accords de Bâle sont l'un des mécanismes essentiels à avoir été utilisés à cette fin: ils visent à rendre le secteur bancaire moins vulnérable à l'aide d'un certain nombre de mesures micro-prudentielles (au niveau bancaire individuel) et macro-prudentielles (au niveau du secteur bancaire). À cet égard, une question qui retient à présent davantage l'attention est l'augmentation de la part de l'intermédiation du crédit effectuée par des entités non bancaires, que l'on appelle également « système bancaire parallèle ». Si ces activités font partie des mécanismes financiers novateurs apparus sur les marchés, elles ne sont pas soumises aux mêmes règles prudentielles que le secteur bancaire, et sont assorties de niveaux de prise de risques plus élevés. Globalement, il est nécessaire de procéder à une certaine harmonisation au niveau des arbitrages réglementaires par lesquels les entités qui prennent des risques passent de juridictions plus réglementées à des juridictions moins réglementées.

c) *Contrôles et réglementations des comptes de capital*. Ces dernières années, les marchés financiers ont été extrêmement instables, la région Asie-Pacifique enregistrant une forte augmentation des entrées de capitaux provenant des excédents de liquidité dans les pays développés. Alors qu'ils s'efforçaient de gérer la volatilité des taux de change qui en résultait en accumulant des réserves de change, les pays ont voulu concurremment appliquer des mesures supplémentaires pour gérer leurs comptes de capital. Toutefois, du fait de la forte augmentation des entrées qui se poursuit, il pourra être nécessaire de prendre d'autres mesures qui

seraient ciblées sur les types de flux en question et viseraient à améliorer la qualité des apports de capitaux[7].

35. Un cadre approprié peut aider à réduire le risque de chocs majeurs dans le secteur financier, mais les gouvernements doivent aussi se préparer à intervenir en cas de choc afin de limiter les dommages. Cela implique en général le sauvetage du secteur bancaire. Ces mesures peuvent aider à remettre le secteur bancaire sur ses rails, mais reste la question essentielle du «risque moral». Fait intéressant, lorsque la crise financière de 2008 a touché l'Asie et le Pacifique, contrairement à ce que l'on aurait pu attendre compte tenu des renflouements intervenus au cours de la crise financière asiatique de 1997, le secteur bancaire de la région a montré que les évènements passés ne devaient pas continuer de recalibrer les opérations vers la prise de risque. Il avait, pour l'essentiel, tenu compte des enseignements tirés de la crise financière de 1997 et consolidé sa résilience, et avait ainsi fait montre d'une résistance remarquable face à la crise financière de 2008.

B. Infrastructures essentielles

36. Suite au développement économique rapide de la région, l'exposition des infrastructures essentielles aux risques naturels a augmenté de manière phénoménale. De ce fait, les catastrophes ont eu des conséquences très lourdes pour ces infrastructures, qui comprennent le secteur social (éducation, santé, logement et habitat) et le secteur physique (énergie, transports, gestion de l'eau et irrigation, approvisionnement en eau et assainissement, et TIC). C'est la principale raison des pertes économiques dues aux catastrophes dans la région. Les principales politiques permettant de protéger les infrastructures essentielles sont les suivantes:

a) *Diffuser les connaissances et les bonnes pratiques existantes.* Il existe un large éventail de travaux de recherche et de nombreux manuels techniques sur les politiques d'amélioration de la résilience des infrastructures et sur le savoir-faire dans le domaine de la construction, mais cette mine de connaissances n'est pas très connue. Informer les principaux membres des professions concernées, les décideurs, les techniciens et les politiciens ainsi que le secteur privé à propos des connaissances disponibles serait un progrès important.

b) *Introduire le concept de la gestion des risques de catastrophe dans le renforcement de la résilience des infrastructures essentielles.* Il faut comprendre les risques pour pouvoir bien planifier des mesures d'atténuation des effets des catastrophes et les intégrer dans les politiques, la législation, les réglementations et les arrangements institutionnels. Le recensement des infrastructures essentielles vulnérables, qui nécessite de gros efforts et des technologies novatrices, est un volet important de ce processus. La gestion des risques de catastrophe devrait figurer systématiquement dans les programmes de développement des infrastructures. À cet égard, les gouvernements devraient revoir leur cadre politique et réglementaire, promouvoir la souscription d'assurances pour se prémunir contre les risques de catastrophe et mettre au point une stratégie portant sur les mesures et les opérations de réduction des risques afin de protéger les infrastructures essentielles.

[7] *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2012: Pursuing Shared Prosperity in an Era of Turbulence and High Commodity Prices* (Publication des Nations Unies, numéro de vente E.12.II.F.9).

c) *Revoir les normes, les codes et les directives*. L'absence de réglementations sur la construction (ou leur mauvaise application) a donné pour résultat des infrastructures de piètre qualité. Il importe donc de revoir les normes de conception, les codes et les directives de construction applicables aux infrastructures essentielles et d'en concevoir de nouveaux. Introduire de nouvelles normes est relativement plus aisé au cours de la phase de planification car, à ce stade du projet, les investissements supplémentaires requis sont très limités. Très souvent, il peut être plus rentable de concevoir des infrastructures relativement importantes suivant des normes plus strictes, comme des ponts, des murs de protection contre les inondations, des travaux de correction de cours d'eau, des barrages, des immeubles et des murs de protection des talus, avant la construction que de devoir procéder à des mises aux normes après la construction.

d) *Prendre en compte le rapport coût-efficacité du développement de la résilience des infrastructures essentielles*. Les investissements engagés pour la gestion des risques se sont révélés plus rentables lorsqu'ils étaient ciblés sur les infrastructures essentielles plutôt que largement répartis entre de nombreux ouvrages exposés à des risques. Le rapport coût/avantage est nettement plus intéressant lorsque 20 % des coûts d'atténuation sont affectés au renforcement de la résilience des infrastructures essentielles, comme les travaux de rénovation dans les zones à risque élevé. L'investissement destiné à améliorer la résilience des infrastructures présente des avantages à long terme et réduit les coûts de relèvement après catastrophe, et il permet de sauvegarder les communautés et de protéger des vies humaines.

e) *Tirer parti d'un aménagement du territoire résilient qui offre le meilleur rapport coût-avantage*. Des études montrent que l'aménagement du territoire et l'application de meilleures normes de construction permettent d'assurer le rapport coût-avantage le plus élevé (environ 1 à 4). Ces mesures peuvent être encore plus intéressantes si l'on tient compte des avantages politiques et économiques que l'on peut tirer en évitant des pertes en vies humaines et des dommages corporels, et en faisant baisser la pauvreté et augmenter le développement humain.

f) *Utiliser la possibilité de plans de relance pour renforcer la résilience des infrastructures essentielles.* Suite aux crises financières et économiques mondiales, plusieurs pays se sont dotés d'importants plans de relance et de stratégies économiques prévoyant des investissements pour de grands projets infrastructurels. De tels investissements, dans le cadre d'un plan de relance, offrent tout particulièrement l'occasion d'incorporer la modalité de gestion des risques de catastrophe dans la conception et la construction des infrastructures tout en contribuant à la résilience à long terme face aux chocs.

C. Lien entre terre, eau et énergie

37. Certains des risques les plus importants et les plus graves auxquels est confrontée la région en terme de probabilité et de gravité d'impact concernent l'alimentation, l'approvisionnement en eau, les prix de l'énergie et des denrées alimentaires et le changement climatique[8]. L'augmentation de la pression sur les ressources environnementales, en particulier la terre et l'eau, et l'utilisation des combustibles fossiles sont au cœur de ces risques.

[8] Forum économique mondial, *Global Risks 2013*, 8e éd. (Genève, 2013). Accessible à l'adresse ci-après: www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf.

38. La principale préoccupation vient du fait que notre système économique, et la nécessité de produire constamment plus de biens et de services, pousse la région vers un seuil qui pourrait engendrer un effondrement catastrophique des écosystèmes, provoquant de graves répercussions en cascade sur les économies et les sociétés.

39. La terre et l'eau se font déjà rares pour nombre d'habitants de la région. L'augmentation de la population, à laquelle viennent s'ajouter les besoins du secteur industriel, la dégradation des sols et le niveau non viable d'extraction et de pollution de l'eau, pourrait entraîner des problèmes de sécurité pour l'approvisionnement en denrées alimentaires et en eau encore plus grands si l'on ne s'y attèle pas dès à présent.

40. De même, la croissance économique a suivi de près la consommation des produits énergétiques, en particulier des combustibles fossiles. Nombre de ces ressources sont en voie d'épuisement, d'où la nécessité de trouver des sources d'énergie de substitution, dont certaines nécessitent bien davantage de ressources pour leur extraction que ce fut le cas pour l'exploitation des réserves énergétiques dans le passé. Il y a un risque que cette situation finisse par provoquer des chocs dus au prix de l'énergie, la nouvelle normalité à laquelle le monde devra s'ajuster.

41. À tous ces problèmes vient s'ajouter le changement climatique, qui, comme le pensent déjà beaucoup de personnes, a des répercussions catastrophiques sur certains pays et pourrait aggraver les problèmes de pénurie d'eau et de nourriture. La consommation des combustibles fossiles en est l'une des causes.

42. Si l'on veut inclure la résilience dans les systèmes de protection de l'environnement, il faut améliorer l'efficacité des systèmes économiques afin de réduire l'utilisation des ressources environnementales, et diversifier les systèmes économiques et sociaux de manière à éviter une dépendance excessive à l'égard des ressources environnementales individuelles. Cela permettra d'atténuer la pression sur les systèmes environnementaux et de limiter les répercussions sur ces systèmes dans le cas de l'effondrement d'un écosystème. Enfin, les communautés et les systèmes économiques doivent être préparés à s'adapter rapidement, et assez radicalement, pour le cas d'un bouleversement écologique. Les mesures ci-après doivent permettre d'atteindre ces objectifs:

a) *Sensibilisation et participation des parties concernées*. La participation et la sensibilisation inclusives et conjointes des parties concernées à tous les niveaux sont essentielles pour toute action visant le développement de la résilience face aux chocs. Les enseignements tirés de l'expérience des pays montrent que les stratégies d'adaptation efficaces reposent sur les conditions d'existence dans toute la mesure du possible et tiennent compte des connaissances acquises et des stratégies adoptées par les pauvres pour faire face à l'adversité. Cela, associé à un engagement solide des gouvernements et des chercheurs, aide à renforcer la capacité des communautés locales à s'adapter aux pratiques durables. Au-delà de l'agriculture et de la gestion des terres, la sensibilisation des consommateurs est importante pour limiter la consommation de précieuses ressources.

b) *Attribution d'une valeur aux ressources naturelles*. L'augmentation des coûts initiaux est la principale source de préoccupation qui plaide largement en faveur de l'utilisation rationnelle des ressources. Cependant, tout comme dans la plupart des autres secteurs, une analyse du cycle de vie montre qu'un investissement à caractère préventif permet des

avantages à long terme nettement plus importants. Ainsi, l'utilisation rationnelle de l'énergie peut contribuer à renforcer la résilience qui a trait à cette utilisation, car une unité d'énergie épargnée par l'utilisateur final se traduira par trois unités d'énergie, voire plus, qu'il ne faudra pas produire, l'écart s'expliquant par l'existence de pertes le long de la chaîne d'approvisionnement. Le subventionnement des combustibles représente également une ponction considérable sur les ressources nationales et, très souvent, il ne profite pas à ceux qui en ont le plus besoin. Les fonds provenant de ressources subventionnées peuvent être mieux utilisés, de manière plus ciblée, en faveur des groupes sociaux ou économiques que les pouvoirs publics souhaitent aider. Appliquer le juste prix pour les ressources de base, comme l'eau et l'énergie, est l'une des mesures les plus efficaces pour décourager le gaspillage.

c) *Aménagement du territoire et gestion de l'utilisation des terres*. Gérer la manière dont on utilise les sols ou on en planifie l'utilisation, en particulier dans le cas du développement urbain, est essentiel pour construire des sociétés durables qui utilisent rationnellement leurs ressources. La façon dont les villes sont planifiées et construites rend les sociétés captives d'un mode de consommation efficace ou, au contraire, d'une logique de gaspillage pour les générations à venir. D'autre part, la gestion des terres agricoles de manière viable permet d'assurer la sécurité alimentaire à long terme. Les écosystèmes naturels, comme les forêts, devraient aussi être entretenus et gérés de manière durable car ils fournissent aux sociétés des services essentiels qui sont souvent méconnus, comme contribuer à la réduction de l'exposition aux catastrophes naturelles et à la purification de l'eau.

d) *Technologie et innovation.* Le rôle de la technologie, de la recherche et de l'innovation ne devrait pas être sous-estimé. L'utilisation des technologies sera essentielle à la fois pour améliorer et rationaliser l'utilisation des ressources et diversifier les modes de consommation économique et d'utilisation des ressouces. On a entrepris la mise au point de nouvelles technologies devenues nécessaires en raison de la limitation des ressources, et nombre d'entre elles, qui à l'origine n'étaient pas viables, sont devenues beaucoup plus fréquemment utilisées, en particulier avec une aide de départ des gouvernements. Les technologies spatiales, notamment la télédétection et les systèmes d'information géographique, se sont révélées efficaces pour traiter de la dégradation de l'environnement, et sont plus abordables que jamais. Malgré cela, seuls quelques pays de la région en ont véritablement profité, le manque de connaissances et de capacités empêchant l'application à grande échelle de ces technologies.

e) *Ces stratégies doivent être étayées par de solides politiques et réglementations.* Souvent, les avantages particuliers à court terme priment sur l'intérêt commun à long terme que représente le maintien de la bonne santé des écosystèmes, qui est nécessaire en fin de compte pour assurer le développement durable. Les gouvernements, au plus haut niveau, doivent adopter des politiques et une vision qui reconnaissent l'importance de leurs ressources naturelles dans la perspective du développement économique et social à long terme. De toute évidence, ces politiques ne seront efficaces que si elles sont solidement étayées sur différents plans: administration, suivi et mise en œuvre.

f) *Tout cela nécessite une bonne gouvernance adaptative*. La capacité adaptative est la capacité d'un système de se relever d'un choc et d'ajuster ses fonctions et ses modes de communication tout en restant à même de continuer d'exécuter les tâches pour lesquelles il a été conçu. De

nombreux gouvernements ont déjà mis en place des politiques, des réglementations et des institutions qui répondent aux menaces environnementales existantes, mais leur faiblesse sont la nature intersectorielle de ces questions, la limitation des ressources et les retombées possibles des changements climatiques à l'avenir. Il y a à présent une tendance dans certains pays à mettre en place des institutions au plus haut niveau qui chevauchent plusieurs secteurs et sont mieux au fait des politiques de développement de base.

VI. Développer la résilience grâce à la coopération régionale

43. Le renforcement de la coopération régionale est un facteur essentiel du développement de la résilience alors que les pays sont de plus en plus confrontés à des crises économiques et des catastrophes naturelles dont les répercussions dépassent les frontières nationales. Disposer d'une stratégie synergique pour développer la résilience et partager les enseignements tirés, les connaissances pratiques et les expériences acquises dans les pays et les sous-régions est par conséquent d'une importance cruciale.

44. La région Asie-Pacifique a mis en place certains mécanismes de coopération régionale qui traitent des catastrophes naturelles et des chocs économiques. Ces mécanismes en sont à différents stades de développement et, dans la plupart des cas, la résilience n'y est pas intégrée. Afin de renforcer la résilience face aux catastrophes naturelles et aux chocs économiques grâce à la coopération régionale dans la région, les recommandations ci-après pourraient être prises en compte:

a) *Coordination régionale des politiques*. Un solide cadre de coopération politique et socioéconomique entre les gouvernements est nécessaire pour faciliter et renforcer la coopération entre les pays au niveau sous-régional ou régional. Il faudrait ainsi promouvoir la coordination régionale des politiques financières et monétaires avant, pendant et après les chocs économiques afin de protéger la région contre un éventail de risques économiques et financiers. La coordination au niveau régional des politiques dans le secteur financier permettrait également de répartir les risques entre les pays et de conforter la croissance. De même, des politiques monétaires et budgétaires coordonnées au niveau régional, par des effets d'échelle, peuvent améliorer la confiance, engendrer des effets multiplicateurs et aider les pays à se protéger contre les chocs.

b) *Mutualisation régionale des ressources et des systèmes nécessaires pour assurer un suivi et une alerte rapide efficaces*. Il est reconnu que les systèmes d'alerte rapide axés sur l'être humain sont fondamentaux pour la réduction des risques de catastrophe, l'adaptation au changement climatique et le renforcement de la résilience face aux catastrophes. Un système régional qui couvrirait plus complètement les zones à risque et dépasserait les frontières géographiques améliorerait considérablement l'efficacité des systèmes d'alerte rapide. La mise en place d'un tel système nécessite une coopération régionale pour le partage de données, l'échange d'informations et de pratiques et l'intégration des systèmes nationaux. Les gouvernements, les partenaires de développement et les donateurs devraient s'engager à renforcer encore et à étendre les systèmes régionaux de suivi et d'alerte rapide multirisques, comme le système régional intégré d'alerte rapide pour la préparation aux tsunamis, aux risques côtiers et aux changements climatiques. Une évaluation menée en 2011 a conclu que le Fonds d'affectation spéciale multidonateurs de la CESAP pour la préparation aux tsunamis, aux catastrophes et aux

changements climatiques dans l'océan Indien et dans les pays de l'Asie du Sud-Est avait largement contribué à la mise sur pied d'un système d'alerte rapide aux tsunamis dans l'océan Indien. On estime que ce système permettra de sauver un millier de vies humaines par an au cours des 100 prochaines années. Les États membres devraient également renforcer le contrôle et la surveillance des opérations monétaires et financières au niveau régional, en faisant fond sur les enseignements tirés de la mise en place d'un tel mécanisme relevant du cadre ASEAN+3 et découlant de la Réunion des dirigeants des banques centrales de l'Asie de l'Est et du Pacifique, et envisager de mettre sur pied une plateforme régionale qui servirait de mécanisme de contrôle et de surveillance cohérent. Un tel mécanisme jouerait le rôle de « système d'alerte rapide » pour les chocs économiques.

c) *Mutualisation régionale pour une meilleure préparation*. La préparation est essentielle pour développer la résilience face aux catastrophes. Les gouvernements devraient être mieux préparés à réagir face aux catastrophes et aux crises et à fournir une assistance aux pays touchés dans le cadre de la coopération régionale. Le Centre de coordination de l'aide humanitaire de l'ASEAN est un exemple du type de mécanisme sous-régional dont on a besoin. Les pays participant au Programme régional de la CESAP pour les applications des techniques spatiales au développement durable et les mécanismes de coopération comme Sentinel Asia souhaiteront peut-être offrir le libre accès à leurs données et informations satellitaires en temps quasi réel pour faciliter les opérations d'intervention et de secours, ainsi que les mesures de préparation. Un autre élément requis au niveau de la préparation est la mise en place de plans d'intervention régionaux prévoyant la portée et la vitesse de l'action nécessaire pour traiter des problèmes de liquidité et de capitalisation des banques au cours des crises financières. La coordination régionale de la fonction de prêteur en dernier ressort devrait être étudiée plus avant au regard de la crise de liquidité et de capitalisation traversée en 1997.

d) *Mutualisation régionale des risques*. Une façon efficace de gérer les catastrophes, en particulier celles ayant des effets transfrontières, est de coopérer au niveau régional et de mettre en commun les ressources nécessaires pour le financement des risques. En s'inspirant de l'expérience acquise dans la sous-région des Caraïbes, les pays insulaires du Pacifique ont lancé une initiative régionale pilote d'assurance commune. En tant que groupe, la prime est fortement réduite. Les pays qui sont confrontés à des risques communs dans d'autres sous-régions devraient adopter des plans de coopération régionale similaires pour le financement des risques. D'autre part, la crise de 1997 a fait ressortir la nécessité d'une meilleure coopération financière régionale afin de disposer de plus de liquidités au cours des crises économiques. Une approche régionale coordonnée comme celle du prêteur en dernier ressort pourrait jouer un rôle fondamental dans le développement de la résilience face aux crises économiques et financières sous la forme d'un appui d'urgence en liquidités plus important durant les crises financières et offrir une protection contre les retournements subis de flux de capitaux.

e) *Relier les mécanismes et initiatives de coopération régionale.* La CESAP pourrait servir de pivot entre les mécanismes de coopération régionale qui ont des domaines de compétence et des mandats analogues. Ainsi, le Comité CESAP/OMM des typhons et le Groupe OMM/CESAP d'experts en cyclones tropicaux travaillent pour réduire les risques de catastrophe occasionnés par les cyclones tropicaux dans différentes sous-régions. La mise en commun des compétences et des ressources aidera à réduire le manque de compétences techniques et de ressources qu'il pourrait

être difficile de pallier autrement. En ce qui concerne le secteur financier, d'importants progrès ont été accomplis depuis 1997 dans le domaine de la coopération financière régionale. Néanmoins, les initiatives entreprises dans ce domaine pourraient être encore renforcées notamment en poursuivant la mise en liaison des mécanismes établis, en particulier l'Initiative de Chiang Mai, dans le but d'inclure d'autres sous-régions, et en adoptant des mesures pratiques qui permettent de rationaliser les processus de prise des décisions et de mise en œuvre afin d'améliorer la capacité d'intervention. Les cadres juridiques et réglementaires en place devraient aussi être harmonisés afin de rendre plus efficaces la coopération régionale, l'intégration financière et l'intégration commerciale au niveau régional comme éléments clés du développement de la résilience économique régionale.

f) *Mettre en synergie les initiatives régionales*. Les organisations régionales et les mécanismes de coopération opérant en Asie et dans le Pacifique pourraient échanger entre-eux les connaissances et les bonnes pratiques acquises. La CESAP pourrait offrir une plateforme régionale pour le partage des bonnes pratiques et des enseignements tirés des efforts de développement de la résilience face aux catastrophes naturelles et aux crises économiques en adoptant une approche régionale réunissant les membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et de l'Association sud-asiatique de coopération régionale, ainsi que d'autres organisations régionales situées dans d'autres sous-régions de l'Asie et du Pacifique. Le Mécanisme de coordination régionale pour l'Asie et le Pacifique, placé sous la présidence de la Secrétaire exécutive, pourrait être la source de précieuses compétences et de synergies supplémentaires.

g) *Réduire les risques et les incertitudes par l'échange de données et d'informations au niveau régional*. La région Asie-Pacifique dispose d'informations et de données d'expérience considérables concernant la prise en compte de la résilience et de la réduction des risques de catastrophe dans le développement. La CESAP peut servir de cadre régional pour l'échange de connaissances et d'enseignements tirés de bonnes pratiques dans les domaines suivants:

i) Le développement de la résilience des communautés locales en traitant des corrélations entre la protection sociale, la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques et l'élaboration de stratégies à long terme de développement et de réduction de la pauvreté;

ii) La prise en compte des aspects de la résilience dans les secteurs du développement d'importance stratégique, comme les infrastructures et les ressources naturelles essentielles, dans la planification du développement multisectoriel à long terme;

iii) Le renforcement de la résilience des chaînes d'approvisionnement et des échanges face aux catastrophes naturelles et aux crises économiques débordant des frontières nationales;

iv) Une meilleure préparation des administrations publiques à tous les niveaux et dans tous les secteurs afin d'assurer une reconstruction et un relèvement résilients multisectoriels.

45. Les gouvernements devraient s'engager fermement à renforcer le cadre régional et les mécanismes de coopération mis en place pour gérer les risques de catastrophe et coopérer à l'élaboration de stratégies de réduction

des risques et d'adaptation aux changements climatiques dans tous les secteurs. Le Comité de la réduction des risques de catastrophe pourrait offrir aux membres et membres associés de la CESAP une plateforme intergouvernementale pour débattre des questions mondiales relatives à la gestion des risques de catastrophe et à la préparation du programme de développement pour l'après-2015 et permettre à la région de s'exprimer de concert sur ces questions.

46. D'autres organes intergouvernementaux aussi, en particulier le Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction de la pauvreté et du développement inclusif, pourraient offrir un forum pour des discussions intergouvernementales sur la coopération financière régionale. On pourrait tirer parti des contributions de cette enceinte pour la création du cadre qui serait consacré au renforcement de la résilience régionale face aux crises économiques. Le Comité pourrait aussi offrir aux pays une plateforme pour informer d'une voie régionale commune la communauté internationale de la nécessité de mettre sur pied une architecture financière internationale plus résiliente qui favorise le développement. À cet égard, on peut citer les importantes propositions énoncées par la CESAP ci-après: a) la constitution d'une monnaie de réserve mondiale fondée sur des droits de tirage spéciaux dont l'émission pourrait être contracyclique; b) une taxe mondiale sur les transactions financières qui permettrait non seulement de faire fléchir les mouvements de capitaux à court terme, mais aussi de réunir des ressources pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement; et c) des réglementations internationales pour atténuer la prise de risque excessive par le secteur financier.

47. Le renforcement de la résilience face aux catastrophes naturelles et aux chocs économiques rend nécessaire la prise en compte systématique de la gestion des risques de catastrophe dans les stratégies de développement à long terme à tous les niveaux de l'État et dans tous les ministères concernés, notamment ceux chargés de la planification et des finances. Il requiert également une volonté et une direction politiques fermes pour veiller à protéger des catastrophes les vies humaines et les biens économiques et absorber les chocs transfrontières consécutifs. À cet égard, la CESAP peut offrir une plateforme régionale pour traiter du renforcement de la résilience face aux catastrophes naturelles et aux chocs multiples.

48. Le développement de la résilience régionale va aussi de pair avec la capacité à agir au niveau mondial. Les États membres de la CESAP sont victimes des crises économiques et devraient s'exprimer plus fermement et de manière plus coordonnée sur les questions de gouvernance mondiale, notamment l'architecture financière mondiale, en utilisant la Commission comme tremplin pour faire avancer la réalisation des priorités mondiales.