



Assemblée générale

Distr. générale
1^{er} août 2017
Français
Original : anglais

Soixante-douzième session

Point 23 a) de l'ordre du jour provisoire*

Groupes de pays en situation particulière : suivi de la quatrième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés

Atténuation des crises et renforcement de la résilience pour les pays les moins avancés

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport est soumis en application des résolutions 70/294 et 71/238 de l'Assemblée générale, dans lesquelles il a été décidé d'entreprendre, aux niveaux national et international, une analyse approfondie au sujet de l'atténuation des crises et du renforcement de la résilience dans les pays les moins avancés et de la soumettre à l'Assemblée à sa soixante-douzième session. On y trouvera un bilan des divers chocs et de leurs conséquences sur le développement durable dans les pays les moins avancés; une évaluation de la situation aux niveaux national, régional et international en matière de mécanismes de gestion des risques; des recommandations sur les mesures à prendre pour renforcer la résilience des pays les moins avancés. Il y est expliqué comment la communauté internationale, y compris les pays développés et ceux en développement, le système des Nations Unies et d'autres organisations internationales et régionales, appuient le renforcement de la résilience des pays les moins avancés et peuvent intensifier ce soutien, et la manière dont les différentes parties prenantes, y compris le secteur privé, la société civile et les milieux universitaires, ou encore les connaissances locales et l'implication des communautés, peuvent contribuer à renforcer la résilience des pays les moins avancés grâce à des mesures de préparation, à la création d'emplois, à la réalisation d'activités de sensibilisation et à la fourniture d'assurances, entre autres mesures.

* A/72/150.



I. Introduction

1. Les 47 pays les moins avancés forment le groupe de pays le plus pauvre et le plus vulnérable de la communauté internationale, et ils connaissent des difficultés persistantes tels que l'extrême pauvreté, des faiblesses structurelles, une infrastructure de qualité médiocre et une grande vulnérabilité aux chocs extérieurs. Les conséquences en sont aggravées par divers chocs systémiques, parmi lesquels les crises économiques, la volatilité des prix des matières premières, les épidémies et les catastrophes naturelles et autres chocs écologiques, qui frappent les pays les moins avancés de manière disproportionnée.

2. Non seulement ces divers chocs ralentissent le progrès économique et exacerbent la pauvreté, mais ils limitent également la capacité des pays les moins avancés à réaliser le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Ainsi, en plus d'être exposés à des chocs extrêmes, ces pays en paient lourdement les conséquences en raison de la faiblesse de leurs économies et de leur résilience. Il est donc crucial de réduire leur vulnérabilité aux chocs économiques, sanitaires et environnementaux, y compris les catastrophes naturelles et les changements climatiques, de même que de renforcer leur résilience et accroître leur capacité à faire face notamment à ces difficultés.

3. Ainsi, le Programme d'action d'Istanbul en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020 vise à aider les pays concernés à surmonter leurs difficultés structurelles et à atteindre les objectifs de développement durable. Il a notamment pour ambition d'aider, d'ici à 2020, la moitié des pays à satisfaire aux critères de sortie de la catégorie des pays les moins avancés, critères parmi lesquels figure le niveau de vulnérabilité structurelle aux chocs économiques et environnementaux. Cet objectif ambitieux ne pourra être atteint sans une croissance économique soutenue et inclusive, une vulnérabilité réduite aux divers chocs et crises et une résilience renforcée.

II. Chocs multiples dans les pays les moins avancés

4. Tous les pays subissent divers chocs systémiques, mais ils sont plus fréquents et responsables d'une plus grande instabilité économique dans les pays les moins avancés que dans les économies de marché émergentes et avancées. Selon le Fonds monétaire International (FMI), la fréquence des chocs augmente de façon brutale et monotone à mesure que le niveau de revenu du groupe de pays diminue. Par exemple, les chocs résultant d'une détérioration extrême des termes de l'échange sont près de six fois plus fréquents dans les pays pauvres que dans les pays avancés.

5. La fréquence accrue des chocs extérieurs dans certains pays les moins avancés s'explique en partie par leur grande vulnérabilité. Leurs topographies se caractérisent souvent par des fractures écologiques (risques de séismes), des plaines alluviales et des zones côtières à haut risque de cyclones et de typhons. Leur instabilité économique est également plus élevée car ils sont essentiellement tributaires de l'exportation de produits primaires et moins diversifiés dont les prix connaissent une plus forte variabilité à court terme par rapport aux autres biens exportables et industriels. Les pays les moins avancés font une place importante à des secteurs dépendant du climat, tels que l'agriculture et le tourisme, pour générer production économique et emploi. Les changements climatiques et la mondialisation croissante rendent les pays les moins avancés vulnérables aux chocs extérieurs.

A. Catastrophes naturelles dans les pays les moins avancés

6. Le risque de catastrophes naturelles est universel. Toutefois, compte tenu de leur vulnérabilité géographique, de leurs capacités financières et budgétaires limitées et de divers problèmes institutionnels, les pays les moins avancés y sont les plus exposés. Selon l'Indice mondial de risque 2016¹, qui analyse 171 pays, 6 des 15 pays les plus à risque sont des pays les moins avancés².

7. Selon la base de données sur les situations d'urgence (EM-DAT), la grande majorité des catastrophes naturelles (environ 70 %) survenues dans les pays les moins avancés au cours des deux dernières décennies (1995-2016) étaient de nature météorologique, pour la plupart liées à une augmentation constante de la fréquence des inondations et des tempêtes. Sur l'ensemble de ces catastrophes naturelles, 40 % étaient des inondations, qui ont touché environ 178 millions de personnes et fait plus de 28 000 morts. Les tempêtes (ouragans, cyclones et ondes de tempêtes, notamment) ont compté pour quelque 14 % du nombre total de catastrophes climatiques dans ces pays. Elles ont touché plus de 40 millions de personnes et, bien que moins fréquentes que les inondations, elles ont entraîné la mort de près de 155 000 personnes. Une part disproportionnée de ces décès ont eu lieu dans les pays pauvres et les pays les moins avancés. Ainsi que l'ont indiqué, en 2015, le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes et le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, si un quart seulement des tempêtes ont frappé des pays à faible revenu, la grande majorité des décès qu'elles ont provoqués (près de 90 %) y ont été enregistrés.

8. Le cyclone Pam compte parmi les chocs et catastrophes majeurs récemment survenus dans des pays les moins avancés. En mars 2015, il a touché les deux tiers de la population du Vanuatu et endommagé ou détruit une grande partie du patrimoine immobilier du pays, contraignant près de 65 000 personnes à quitter leur foyer. L'approvisionnement en eau et en nourriture a été perturbé, l'électricité et les communications ont été coupées et de nombreuses écoles et installations médicales ont dû fermer. Le coût total des dommages a été estimé à environ 449,4 millions de dollars, soit l'équivalent de 64,1 % du produit intérieur brut (PIB)³ du pays.

9. En avril 2015, le Népal a été frappé par un séisme de magnitude 7,6, suivi de plus de 300 répliques de magnitude supérieure à 4,0, dont une de magnitude 6,8 deux semaines après le choc initial. Il y a eu plus de 9 000 morts et 23 000 blessés et au moins 8 millions de personnes, soit un tiers de la population, ont été touchées. Quelque 500 000 maisons ont été détruites et 250 000 partiellement endommagées. Dans certaines régions, des glissements de terrain et des avalanches ont balayé des zones de peuplement entières, favorisant de ce fait les inondations. Les dommages et les pertes ont été estimés à environ un tiers

¹ Établi par Alliance Development Works et l'Université des Nations Unies, l'Indice mondial de risque examine pour chaque pays le risque qu'il présente de subir une catastrophe résultant d'un danger naturel extrême, sachant que le terme « risque » inclut à la fois l'exposition aux risques naturels et la vulnérabilité de la société.

² Les pays les moins avancés jugés les plus à risque sont le Vanuatu, le Bangladesh, les Îles Salomon, le Cambodge, le Timor-Leste et la Guinée-Bissau.

³ Fonds monétaire international, avec un soutien extérieur, « With external support, Vanuatu's recovery builds on prudent past », 6 juillet 2015, consultable à l'adresse : www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar070715a; et Cabinet du Premier Ministre du Vanuatu, *Post-Disaster Needs Assessment: Tropical Cyclone Pam, mars 2015* (Port Vila, 2015).

du PIB, soit plus de 100 % de la formation brute de capital fixe. La croissance du PIB pour 2015, précédemment estimée à 4,6 %, est tombée à 3 %⁴.

10. En octobre 2016, l'ouragan Matthew a dévasté Haïti, causant des dégâts considérables dans le sud-ouest du pays et faisant près de 550 morts. Le nombre d'Haïtiens touchés a été estimé à 2,1 millions au total (soit plus de 20 % de la population)⁵. En janvier 2010, un séisme dévastateur de magnitude 7,3 avait frappé l'île, touchant environ 3,5 millions de personnes, parmi lesquelles les 2,8 millions d'habitants de la capitale, Port-au-Prince. Selon les estimations du Gouvernement, il y aurait eu plus de 220 000 morts et plus de 300 000 blessés.

11. Le Bangladesh, où la densité démographique est forte, est très exposé aux catastrophes et souvent touché par des tempêtes, des inondations et des glissements de terrain. Entre 2013 et 2015, les inondations ont touché plus de 4 millions de personnes et fait 90 morts. Le coût total des dommages était d'environ 200 millions de dollars. En juin 2017, les fortes pluies et l'afflux d'eau en amont ont entraîné une série de glissements de terrain et d'inondations. Les pluies de mousson, torrentielles, qui se sont abattues sur le sud-est du pays ont provoqué de puissantes coulées de boue et fait au moins 135 morts.

12. En 2015, le Myanmar a connu les inondations les plus graves depuis plusieurs décennies. Elles ont duré de juillet à septembre, touchant 1 million de personnes sur 12 des 14 États du pays et faisant environ 100 morts. Le secteur de l'agriculture, qui compte pour près d'un tiers du PIB du pays et un quart de ses exportations, a été le plus durement touché. La production de riz a été inférieure aux prévisions, provoquant une hausse des prix nationaux et une chute des exportations.

13. Au Malawi, les inondations de 2015 ont été particulièrement dévastatrices, tant par leur ampleur géographique que par la gravité des dommages causés et le nombre de victimes. Alors que seuls 15 districts ont été directement touchés, l'ensemble du pays en a subi les conséquences. Le coût des dommages a été estimé à 335 millions de dollars et celui du relèvement et de la reconstruction s'est établi à 494 millions de dollars⁶.

14. En mars 2017, Madagascar a été frappée par un cyclone tropical de forte intensité nommé Enawo, qui a touché quelque 500 000 personnes et détruit plus de 40 000 maisons. L'organisation Cellule de prévention et gestion des urgences, qui travaille à la prévention et à la gestion des situations d'urgence, et la Banque mondiale ont estimé les pertes économiques à quelque 400 millions de dollars, soit environ 4 % du PIB annuel. Le secteur agricole a essuyé des pertes d'un montant de 207 millions de dollars. Dans les régions les plus touchées, jusqu'à 85 % des cultures vivrières ont été perdus.

15. En 2016, l'Éthiopie a connu l'une des sécheresses les plus désastreuses depuis plusieurs décennies. Elle a été à l'origine de pertes estimées à 1,4 milliard de dollars (2,5 % du PIB) et d'une grave pénurie de produits alimentaires en raison de plusieurs mauvaises récoltes successives⁷. Environ un dixième de la population, soit plus de 10,2 millions de personnes, ont cruellement manqué de nourriture tandis que près d'un demi-million d'enfants ont souffert de malnutrition aiguë sévère. Au

⁴ Népal, National Planning Commission, *Nepal Earthquake 2015: Post-Disaster Needs Assessment (Vol. A: key findings)* (Katmandou, 2015), consultable à l'adresse <http://www.moudclpiu.gov.np/public/filesmanager/30.pdf>; et « Examen à mi-parcours du Programme d'action d'Istanbul », mars 2016.

⁵ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, « Haiti: Hurricane Matthew situation report - 16 March 2017 », mars 2017. Consultable à l'adresse : www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/852828/.

⁶ Malawi, « Malawi 2015 floods post-disaster needs assessment report », mars 2015.

⁷ Organisation des Nations Unies, « State of the least developed countries 2017: follow-up of the implementation of the Istanbul Programme of Action for the Least Developed Countries », 2017.

moins 1,7 million d'enfants, de femmes enceintes et de mères allaitantes ont dû recevoir une alimentation complémentaire⁸.

16. En Somalie, la situation humanitaire se détériore rapidement. En mai 2017, 6,7 millions de Somaliens, sur les 14,3 millions d'habitants que compte le pays, se trouvaient en situation de grave insécurité alimentaire et nécessitaient une aide humanitaire. Pour 3,2 millions d'entre eux, l'insécurité alimentaire devrait atteindre les niveaux de « crise » et d'« urgence ».

17. Selon les estimations, aux quelque 45 000 personnes vivant déjà en situation de catastrophe humanitaire au Soudan du Sud pourraient s'ajouter, entre juin et juillet 2017, environ 1,7 million de personnes dont la situation d'insécurité alimentaire atteint le niveau d'« urgence », précédant immédiatement la famine.

18. Avec environ 17 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire de niveau d'« urgence » ou de « crise », le Yémen connaît l'une des pires crises alimentaires du monde.

B. Chocs économiques et instabilité des prix des produits de base

19. Les crises économique et financière de 2008 n'ont pas immédiatement eu une grosse incidence sur les pays les moins avancés, car ceux-ci sont très peu présents sur les marchés financiers mondiaux. Toutefois, en s'aggravant, la crise financière s'est traduite par une réduction nette de la production et du commerce au niveau mondial ainsi que par une chute rapide des prix des produits de base, deux facteurs qui ont pesé sur les pays les moins avancés. Combinées avec celles des catastrophes naturelles, les conséquences des chocs économiques mondiaux sont particulièrement lourdes pour les plus vulnérables des pays les moins avancés insulaires.

20. Pendant les crises, les flux d'investissements étrangers directs à destination des pays les moins avancés et les transferts de fonds ont diminué. L'accroissement du taux de chômage dans les pays développés, résultant de la crise financière, s'est accompagné d'une baisse nette de la demande de main-d'œuvre migrante, ralentissant ainsi le flux des transferts de fonds vers les pays les moins avancés exportateurs de main-d'œuvre.

21. Face à la détérioration de la situation financière des économies avancées, il y a eu de fortes incitations à la réduction des budgets d'aide publique au développement. De nature multidimensionnelle, les répercussions de la crise économique mondiale ont pris des formes diverses selon les pays les moins avancés en fonction de la structure de leur système économique, de leur niveau d'intégration mondiale et de leur dépendance à l'égard de l'aide.

22. Après avoir fortement augmenté pendant près de dix ans, les prix des produits de base ont commencé à reculer à partir du deuxième semestre de 2014. Selon leur dépendance à ces produits, les pays les moins avancés ont été plus ou moins touchés par cette importante fluctuation des prix. Dans l'ensemble, la croissance a été plus solide dans les pays aux portefeuilles d'exportations de produits de base plus diversifiés.

23. Sur les 47 pays les moins avancés, 39 sont tributaires des produits de base, au moins 60 % de leurs recettes provenant de ces produits, à raison d'un ou deux produits. L'Angola, le Yémen et le Soudan du Sud tirent au moins 97 % de leurs recettes d'exportation de produits de base. Avec un coefficient de corrélation de 0,79, il existe un lien très étroit entre les prix des produits de base et la croissance

⁸ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « Ethiopia humanitarian situation report No. 7 », 19 mai 2017.

du PIB des pays en développement. Lorsque les prix des produits de base sont élevés, la croissance économique des pays est généralement bonne. A l'inverse, lorsque les prix baissent, la croissance ralentit. Il convient de suivre attentivement tout choc survenant sur les marchés de produits de base, car les conséquences pourraient être dévastatrices pour de nombreux pays les moins avancés.

24. La volatilité des prix des produits alimentaires a des répercussions significatives sur les moyens de subsistance, et notamment sur la faim et la pauvreté, en fonction du pouvoir d'achat des ménages. Les prix élevés des produits alimentaires sont un sujet de préoccupation majeur pour les pays pauvres, car il a été démontré que les plus pauvres dépensent généralement au moins les trois quarts de leur budget en nourriture. Cette volatilité a également des conséquences macroéconomiques pour les pays à faible revenu importateurs de produits alimentaires. Tous ces éléments entravent considérablement le développement.

25. Au niveau macroéconomique, la faiblesse des prix des produits de base enregistrée au cours des dernières années, en particulier des combustibles, a entraîné un ralentissement de la croissance, des déséquilibres budgétaires, une diminution des réserves en devises et une dépréciation de la monnaie. Les pays les moins avancés producteurs de combustibles, en particulier, l'Angola, la Guinée équatoriale, le Soudan du Sud, le Tchad et le Yémen, ont souffert de la baisse des prix du pétrole. La croissance d'un certain nombre de pays exportateurs de produits de base s'est également ralentie, comme dans le cas de la Zambie et du Mozambique. Le Soudan du Sud, le Tchad et le Yémen, ainsi que d'autres pays moins avancés, ont été en proie à de grandes incertitudes politiques internes qui ont encore aggravé les effets des chocs des prix des produits de base. Au Tchad, l'épuisement des champs pétrolifères a exacerbé les répercussions de la faiblesse des prix du pétrole sur la production.

26. Du fait de l'amenuisement de leur matelas budgétaire, de nombreux pays les moins avancés sont désormais moins bien armés face aux chocs des prix des produits de base qu'ils ne l'étaient avant la crise financière mondiale.

C. Chocs sanitaires

27. Au cours des dernières années, le monde a connu de nombreuses épidémies, notamment le VIH/sida, la grippe aviaire, le syndrome respiratoire aigu sévère et la fièvre hémorragique Ebola. Cette dernière été dévastatrice pour l'économie de trois pays parmi les moins avancés : la Guinée, le Libéria et la Sierra Leone. Selon une analyse réalisée par la Banque mondiale, ces pays auraient dû perdre au moins l'équivalent de 2,2 milliards de dollars en croissance économique en 2015 du fait de l'épidémie⁹, qui a érodé la confiance des consommateurs et des investisseurs et perturbé les déplacements ainsi que le commerce transfrontaliers dans la région.

28. La gestion des risques de pandémie représente un défi majeur pour les pays les moins avancés car elle exige des investissements considérables dans les systèmes de santé publique pour développer des dispositifs de dépistage, de diagnostic et d'intervention rapide. Dans les pays les moins avancés, ces investissements sont terriblement insuffisants du fait d'un manque cruel de ressources.

⁹ Voir www.worldbank.org/en/topic/health/brief/world-bank-group-ebola-fact-sheet.

III. Conséquences des catastrophes et des chocs

29. Les catastrophes et les chocs ont de nombreuses répercussions socioéconomiques dans les pays les moins avancés. Compte tenu de l'interconnexion et de l'interdépendance qui caractérisent le monde d'aujourd'hui, les conséquences des catastrophes et des chocs dépassent souvent les frontières du pays concerné et peuvent peser sur la paix, la sécurité et la stabilité non seulement du pays mais aussi de la région.

30. Les catastrophes naturelles s'accompagnent souvent de pertes en vies humaines et de destruction du capital, notamment en matière de moyens de production, de biens et d'infrastructure, interrompant ou ralentissant la production et pesant sur les prix des produits essentiels. Dans les pays les moins avancés, les catastrophes naturelles exposent les pauvres à de nombreux risques et menacent les moyens de subsistance ainsi que la sécurité alimentaire en perturbant la production et l'approvisionnement en nourriture. Face à ces risques, les populations pauvres disposent de peu de moyens de gestion des risques. Les stratégies d'adaptation et les outils de gestion des risques imaginés par les pauvres porte souvent préjudice à leur investissement productif, entravant leur capacité de générer des revenus et d'améliorer leur bien-être sur le long terme.

31. Dans la plupart des pays les moins avancés, les systèmes officiels de protection sociale sont peu efficaces voire presque inexistantes. Les pauvres et les personnes vulnérables ne peuvent s'appuyer que sur des dispositifs de survie informels et collectifs. Ces filets de sécurité informels sont toutefois inefficaces et insuffisants face aux chocs covariables majeurs¹⁰. Ainsi, en l'absence de système complet de protection sociale, la grande majorité des pauvres sont contraints de réduire leur consommation alimentaire, ce qui limite leur productivité et accroît les risques de malnutrition sur le long terme et de maladies physiques et psychologiques. Certaines familles réduisent leurs dépenses d'éducation et envoient leurs enfants travailler plutôt qu'étudier. En outre, de nombreuses familles limitent leurs dépenses de santé, s'exposant ainsi à davantage de risques sanitaires.

32. Les catastrophes naturelles et autres chocs peuvent également entraîner une diminution des recettes publiques et une augmentation des dépenses au titre des secours d'urgence, des travaux de reconstruction et de l'aide sociale, creusant ainsi nettement le déficit budgétaire. Lorsqu'une catastrophe naturelle entraîne une forte augmentation des déficits budgétaires et courants, il peut y avoir des répercussions en termes de hausse des prix et de taux d'intérêt, ainsi qu'une appréciation du taux de change réel. Cela dépendra toutefois fortement des politiques gouvernementales, des attentes du secteur privé et des mesures prises.

33. La plupart des pertes subies dans les pays les moins avancés ne sont pas assurées et les gouvernements ne disposent pas de réserves financières ou d'un accès à des financements pour imprévus qui leur permettraient d'absorber les pertes, de se relever et d'engager des travaux de reconstruction rapidement. Par ailleurs, les pays accusant d'importants déficits budgétaires ne sont généralement pas en mesure de consacrer des fonds aux mesures visant à absorber les pertes dues aux catastrophes et doivent donc recourir à d'autres dispositifs, notamment la fiscalité, les crédits nationaux et internationaux, les réserves étrangères, les obligations nationales, l'aide et les mécanismes de financement des risques. Or, toutes ces mesures sont soit difficiles à appliquer, soit elles ont des conséquences néfastes.

¹⁰ Les chocs covariables (chocs touchant les communautés, par exemple les catastrophes naturelles ou les épidémies) sont ceux qui touchent plusieurs ménages à un degré comparable tandis que les chocs idiosyncratiques (chocs touchant les ménages tels que le chômage, les accidents ou les décès) sont ceux qui touchent les ménages de manière individuelle et indépendante.

34. Dans certains cas, les catastrophes naturelles peuvent attirer l'aide étrangère, en particulier lorsqu'elles sont de grande ampleur, mais le corollaire est souvent une diminution de l'aide au développement les années suivantes¹¹. Le secours en cas de catastrophe manque en outre de cohésion, ce qui complique la gestion des flux.

IV. Émergence d'un consensus international

35. Le monde est désormais davantage attentif à la menace que les nombreuses crises font peser sur le développement des pays les moins avancés. Cette prise de conscience se manifeste notamment par les accords que la communauté internationale a adoptés au cours des dernières années afin d'améliorer la résilience face aux risques et de réaliser le développement durable.

36. L'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030 vise à encourager l'application de mesures audacieuses, porteuses de changement et propres à améliorer les conditions de vie en contribuant à la réalisation d'un développement durable ne faisant pas de sans laissés-pour-compte. Il traduit la volonté de la communauté internationale d'offrir aux pays les moins avancés une aide ciblée et élargie.

37. L'Accord de Paris sur les changements climatiques contient un plan d'action visant à orienter les efforts et, entre autres, à éviter une dangereuse hausse des températures, dont les effets seraient particulièrement désastreux pour les pays les moins avancés. Les Parties à l'Accord ont fixé l'objectif mondial consistant à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements, en vue de contribuer au développement durable et de garantir une riposte adéquate en matière d'adaptation. Elles ont également décidé de prendre des mesures et d'améliorer la résilience des communautés, des moyens de subsistance et des écosystèmes ainsi que des systèmes socioéconomiques et écologiques, notamment grâce à la diversification économique et à la gestion durable des ressources naturelles.

38. Avec le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), qui a pour objectif de parvenir à une réduction substantielle des pertes et des risques liés aux catastrophes en termes de vies humaines et d'atteinte aux moyens de subsistance, les États membres ont renouvelé l'engagement qu'ils avaient pris d'agir d'urgence pour atténuer les risques de catastrophe, de renforcer les capacités et d'accroître la résilience. Ils se sont en outre engagés à créer des synergies entre ce cadre et le Programme 2030 et à intégrer, selon qu'il conviendrait, tant la réduction des risques de catastrophe que le renforcement de la résilience dans les politiques, plans, programmes et budgets à tous les niveaux. Dans le Cadre de Sendai, il est également souligné qu'il faut une meilleure préparation en cas de catastrophe, notamment en intégrant la réduction et l'atténuation des risques de catastrophe dans les politiques et programmes nationaux, en prenant des mesures avant que les catastrophes se produisent et en veillant à ce que des moyens soient en place pour que des opérations de secours et de relèvement puissent être menées efficacement à tous les niveaux.

39. Le Programme d'action d'Addis-Abeba porte sur diverses sources de financement ainsi que sur la coopération dans plusieurs domaines, dont la technologie, la science, l'innovation, le commerce et le renforcement des capacités. La menace que représentent de nombreux risques liés à l'environnement et à l'économie pour les progrès et les perspectives d'avenir des pays les moins avancés

¹¹ *Building Resilience to Natural Disasters and Major Economic Crises* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.13.II.F.3).

y est également mise en avant, de même que la nécessité de faire preuve de résilience face à ces chocs extérieurs.

40. Le Programme d'action d'Istanbul insiste sur la vulnérabilité des pays les moins avancés face aux changements climatiques et à divers chocs et catastrophes naturelles. Une série de domaines d'action prioritaires y est définie, notamment le renforcement de la résilience des pays les moins avancés pour qu'ils puissent lutter contre les risques de catastrophes naturelles et les chocs économiques et en atténuer les effets négatifs, et le renforcement de leurs capacités à s'adapter aux changements climatiques, à favoriser une croissance durable et à protéger la diversité biologique.

41. Dans la Déclaration politique issue de l'Examen approfondi de haut niveau à mi-parcours de la mise en œuvre du Programme d'action d'Istanbul, il a été réaffirmé que la grande vulnérabilité des pays les moins avancés exigeait une coopération internationale renforcée ainsi que des partenariats régionaux et internationaux authentiques et durables à l'appui de l'amélioration de la résilience de ces pays. Il convenait d'adopter et d'appliquer des stratégies et plans nationaux et locaux de réduction des risques de catastrophe, en vue d'éviter l'apparition de nouveaux risques, de réduire les risques existants et de renforcer la résilience économique, sociale, sanitaire et environnementale. Le renforcement de la résilience, aux niveaux national mais aussi infranational, local et individuel, était crucial pour soutenir les avancées durement acquises en termes de développement et progresser plus rapidement dans la réalisation des aspirations en la matière énoncées dans le Programme d'action d'Istanbul et le Programme 2030. Il est donc essentiel d'élaborer des politiques appropriées d'atténuation des effets des crises et de renforcement de la résilience pour réaliser le développement durable dans les pays les moins avancés.

V. Chocs extérieurs et gestion des risques par les acteurs concernés

A. Ménages et collectivités

42. Face aux chocs extérieurs, les ménages ont recours à différentes stratégies de gestion des risques, notamment l'épargne, le crédit, la vente d'actifs, le cumul d'emplois et la migration. Ils peuvent également solliciter l'aide d'amis, de membres de leur famille ou de membres de la collectivité. Or, si l'épargne est une stratégie classique, elle exige un certain degré de préparation en amont.

43. Les migrations, tant internes qu'internationales, sont devenues un mécanisme d'adaptation courant dans la plupart des pays les moins avancés, en particulier pour les ménages ruraux. En période de ralentissement économique et lors de catastrophes naturelles, les transferts de fonds tendent à augmenter car les migrants envoient davantage d'argent à leurs familles restées dans leurs pays d'origine, afin de répondre à leurs besoins d'urgence. La situation est toutefois différente s'agissant de chocs mondiaux ou de chocs touchant le pays d'accueil des migrants, auquel cas ceux-ci risquent de perdre leur emploi ou leurs revenus.

44. Dans les pays les moins avancés, la protection informelle qu'accordent les collectivités et les familles est souvent la seule forme d'assurance accessible aux ménages pauvres. Ces mécanismes d'adaptation et d'assurance informels ne permettant pas une gestion adéquate des risques, ils doivent être complétés par des dispositifs de protection sociale exhaustifs gérés par les autorités locales et les gouvernements. Le rôle de la protection sociale universelle dans l'atténuation des

effets des chocs, tant au niveau macroéconomique qu'à celui des ménages, est mis en avant dans le Programme 2030.

B. Secteur privé et organisations de la société civile

45. Ainsi qu'en témoigne la Déclaration de Sendai, il est désormais de plus en plus reconnu que le secteur privé et les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle de premier plan auprès des gouvernements, tant en ce qui concerne la gestion des risques que les interventions d'urgence.

46. Une petite partie du secteur privé, notamment les grandes entreprises du secteur structuré de l'économie, bénéficie d'une protection en cas de choc grâce aux assurances, aux plans de secours ou encore au crédit. Le secteur privé, et surtout les acteurs de la gestion des risques comme les compagnies d'assurances et les entreprises de recherche et de développement, entre autres, peut aussi être essentiel dans la prévention des crises et l'atténuation de leurs effets. Le secteur privé peut enfin contribuer significativement à un certain nombre de mesures de réduction des risques, notamment en respectant les normes d'aménagement du territoire, les codes du bâtiment et d'autres protocoles relatifs à la résilience des infrastructures. De même, le partenariat public-privé en matière d'assurance et de transfert des risques peut être un élément majeur des stratégies de réduction des risques.

47. La participation des organisations de la société civile aux activités de réduction des risques présente de nombreux avantages, car elles peuvent intervenir de manière plus rapide et plus efficace pour répondre aux priorités locales et s'appuyer sur les capacités locales. Elles sont par ailleurs souvent les interlocutrices privilégiées des groupes vulnérables touchés par les crises.

C. L'État

48. Les États ont un rôle de premier plan à jouer dans l'atténuation des crises et le renforcement de la résilience. Par souci de cohérence avec la vision du Secrétaire général en matière de prévention, leurs dispositifs de gestion des risques doivent prévoir un ensemble complet de mesures allant de la prévention et du renforcement de la résilience à la préparation et au relèvement après les catastrophes.

1. Préparation ex ante en vue de la réduction des risques

49. Le dispositif ex ante de réduction des risques comporte quatre volets distincts. Le premier consiste à recenser les risques et les vulnérabilités sociales. Le deuxième vise à atténuer les risques, notamment par des réformes structurelles et sectorielles en matière d'aménagement du territoire, de renforcement des codes du bâtiment, d'investissements dans la modernisation de l'infrastructure et de construction de barrages dans les zones sujettes à la sécheresse. Le troisième a trait aux mesures de préparation, notamment les systèmes d'alerte rapide, la planification des interventions d'urgence et la formation du public sur la prévention des risques. Le dernier porte sur la préparation financière et est articulé autour de deux axes : l'auto-assurance, qui consiste à accumuler de l'épargne et des réserves en devises en période normale, en vue de constituer des réserves dans lesquelles puiser ultérieurement en cas de catastrophe naturelle, et le transfert du risque.

50. L'auto-assurance, qui suppose le transfert intertemporel de ressources, peut avoir un coût alternatif social élevé, car elle implique la constitution de provisions d'urgence avec des ressources rares qui auraient autrement pu être investies dans les infrastructures matérielles et sociales. Quant au transfert du risque, il consiste à

souscrire à des assurances privées qui externalisent les risques vers les marchés des capitaux et les investisseurs. Ces assurances sont également le meilleur moyen de réduire le coût des catastrophes naturelles car elles permettent d'obtenir rapidement des capitaux pour la reconstruction. À mesure que des compagnies d'assurances s'implantent dans un pays, les pertes en matière de production et de bien-être subies à la suite de catastrophes naturelles ont tendance à diminuer. Pourtant, cette présence reste limitée, même dans les pays développés.

51. Dans les pays les moins avancés, il n'existe pas d'assurance dommage privée couvrant la plupart des catastrophes naturelles, le marché étant simplement inexistant ou alors insuffisamment développé. Deux raisons principales sont généralement avancées pour expliquer cette situation. D'une part, les primes sont prohibitives en raison des risques covariables élevés que les catastrophes naturelles impliquent. D'autre part, les gouvernements ne voient pas l'intérêt de ces assurances : s'ils y souscrivent, ils risquent de ne pas en toucher les prestations, qui ne seront potentiellement versées que plus tard à un gouvernement différent. Les gouvernements ne sont généralement pas tenus pour responsables des catastrophes naturelles, puisqu'il s'agit de circonstances échappant à tout contrôle. Aussi, pour de nombreux gouvernements, souscrire à des assurances en cas de catastrophe n'est pas une priorité.

52. Ces dernières années, on a assisté à l'apparition de dispositifs plus efficaces de partage des risques, qui s'appuient sur les marchés de capitaux pour répartir l'exposition entre un plus grand nombre d'investisseurs grâce à des obligations-catastrophes. Intrinsèquement risquées, ces obligations pluriannuelles sont vendues à un ensemble très divers d'investisseurs. Elles sont émises par la compagnie d'assurance ou le gouvernement, via des banques d'investissement, et le produit de leur vente est ensuite investi dans l'achat de titres non risqués, la différence entre les deux montants représentant le coût récurrent de l'assurance. En l'absence de catastrophe, la compagnie d'assurance ou le gouvernement (l'émetteur) paye un coupon à l'investisseur. Dans le cas contraire, les « seuils paramétriques » sont enclenchés. Ceux-ci s'appuient sur des paramètres facilement vérifiables et mesurés en temps réel par la technologie.

53. En 2005, la National Smallholder Farmers' Association du Malawi a établi en étroite collaboration avec la Banque mondiale un contrat d'assurance indicielle pour les récoltes, qui tient compte des données pluviométriques et couvre les prêts agricoles des agriculteurs en cas de sécheresse. Il s'appuie sur la corrélation entre les précipitations mesurées par les stations météorologiques et le rendement des cultures. Aux termes du contrat, lorsqu'une sécheresse se produit, c'est-à-dire que le niveau des précipitations est inférieur aux seuils historiques, les montants prévus sont versés aux institutions financières auprès desquelles les agriculteurs ont contracté des prêts afin d'annuler leur dette. Ce contrat est disponible sur le marché de l'assurance privée et est proposé en collaboration avec l'Insurance Association du Malawi. Bénéficiant d'un meilleur accès à l'assurance, les agriculteurs peuvent investir dans des activités favorisant l'accroissement de la production et des recettes.

54. Il est établi que le partage des risques entre pays était un bon moyen de se prémunir contre les conséquences de divers chocs et crises. Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility Segregated Portfolio Company est le premier organisme de mutualisation des risques entre pays. Fondé sur le principe de l'assurance paramétrique, il propose aux gouvernements des Caraïbes, depuis 2007, un régime d'assurance couvrant les ouragans, les tremblements de terre et, depuis 2013, les fortes précipitations. Il s'agit d'une organisation à but non lucratif qui commercialise actuellement ses produits et services dans 17 pays d'Amérique centrale et des

Caraïbes. Contrairement à l'assurance dommages, les contrats qu'il propose prévoient des prestations calculées en fonction de l'intensité des catastrophes et du montant des pertes, selon un modèle préalablement convenu. Cet organisme constitue un mécanisme peu onéreux d'obtenir des liquidités à court terme, afin de permettre aux gouvernements d'engager leurs efforts de relèvement après une catastrophe, comblant ainsi le vide laissé entre l'aide immédiate et la reconstruction à long terme. Depuis sa création en 2007, il a effectué 22 paiements à 10 pays membres, pour un montant total d'environ 70 millions de dollars. Tous les paiements ont été réalisés sous 14 jours. Membre de cet organisme, Haïti, seul pays moins avancé de la région Amérique latine et Caraïbes, a bénéficié d'une aide financière à la suite de catastrophes naturelles.

55. Suivant l'exemple des Caraïbes, des régimes d'assurance analogues sont en cours de mise en place dans le Pacifique et en Afrique. Lancé en 2013, le projet pilote pour l'assurance contre les risques dans le Pacifique est un mécanisme régional de partage des risques pour les pays insulaires du Pacifique, dont deux font partie des pays les moins avancés : les Îles Salomon et le Vanuatu.

56. En mai 2014, l'African Risk Capacity Insurance Company Limited (filiale financière de la Mutuelle panafricaine de gestion des risques, elle-même institution spécialisée de l'Union africaine) a créé un régime mutualisé d'assurance contre les catastrophes pour permettre à l'Afrique de mieux répondre aux situations d'urgence en matière de sécurité alimentaire causées par des facteurs climatiques. Huit pays ont souscrit à des contrats d'assurance auprès de cette compagnie¹², qui prévoit d'élargir sa couverture contre les sécheresses, les inondations et les cyclones à 30 pays d'ici à 2020. Elle couvrirait alors la quasi-totalité des pays les moins avancés d'Afrique.

57. L'assurance paramétrique n'est toutefois pas toujours synonyme de succès, car un certain nombre de facteurs entrent en jeu. Premièrement, l'expansion de ce type de programme dépend d'activités de sensibilisation et de communication menées auprès des clients, la méconnaissance de l'assurance pouvant être à l'origine d'un refus d'y souscrire. Deuxièmement, pour être efficaces, les contrats d'assurance indiciaire contre les risques climatiques doivent reposer sur des données actualisées, fiables et de haute qualité ainsi que sur des réseaux de stations météorologiques, dont les pays les moins avancés ne sont pas toujours dotés. Troisièmement, les contrats de ce type ne sont pas infaillibles. Les programmes d'assurance contre les intempéries ne couvrent qu'une partie des risques et, bien qu'ils constituent une première étape, il reste de nombreux autres risques à couvrir, susceptibles de peser sur la production agricole.

58. Malgré les réserves formulées ci-dessus, il apparaît que dans la plupart des pays exposés à des risques majeurs de catastrophe naturelle, les investissements publics dans les mesures de prévention peuvent être très efficaces pour éviter des dépenses élevées au titre des secours et de la reconstruction après une catastrophe. Il faut donc trouver l'équilibre optimal entre les investissements publics dans la prévention des risques en prévision des catastrophes et dans les secours et la reconstruction après une catastrophe.

2. Stratégie post factum de réduction des risques

59. Le programme post factum de gestion des risques nécessite de trouver un équilibre entre développement et stabilité économique. Alors que le développement exige de mobiliser et d'allouer efficacement les investissements publics, la stabilité économique nécessite de créer des réserves macroéconomiques d'« auto-assurance »

¹² Parmi lesquels des pays les moins avancés tels que la Gambie, le Malawi et le Mali.

en prévision de futurs chocs extérieurs, tant économiques que naturels. Cet équilibre dépend des particularités de chaque pays. Les éléments principaux du programme post factum de réduction des risques devraient par ailleurs inclure un certain nombre de politiques novatrices.

60. La politique budgétaire doit favoriser les investissements publics visant à renforcer la résilience de l'infrastructure sociale et matérielle, sous réserve que la marge de manœuvre budgétaire soit suffisante. Les politiques monétaires et financières doivent tendre à proposer un crédit abordable afin d'accroître la production agricole et manufacturière.

61. Enfin, il convient de noter que la formulation de politiques macroéconomiques rationnelles, de même que la gestion efficace des risques, requièrent des institutions solides et des capacités analytiques dont les gouvernements des pays les moins avancés ne disposent pas toujours. Cela explique en partie pourquoi le relèvement après un choc extérieur est parfois plus long dans les pays les moins avancés.

VI. Examen de certains outils et mécanismes

62. Selon leurs domaines de compétence respectifs, les organismes des Nations Unies, dont le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le secrétariat de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, le Secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, le Programme alimentaire mondial et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ont chacun un rôle spécifique à jouer dans l'atténuation des risques et le renforcement de la résilience face à différents types de chocs et de crises.

63. Les banques multilatérales de développement, tant internationales que régionales, occupent une position privilégiée pour faire avancer le programme mondial d'atténuation des risques de catastrophe. En plus d'intégrer les risques dans leurs propres opérations, elles peuvent mettre à profit leur pouvoir fédérateur pour favoriser des partenariats stratégiques entre les gouvernements, les organismes donateurs, la société civile et le secteur privé. Elles élaborent actuellement divers dispositifs financiers et non financiers ainsi que des outils susceptibles de renforcer la résilience aux catastrophes et aux changements climatiques. Outre une plus grande souplesse et une plus grande rapidité de leurs efforts post factum, les banques multilatérales de développement proposent désormais des prêts, des subventions, une assistance technique et des services de diffusion des savoirs fondés sur l'investissement et les politiques.

64. Le Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement est un mécanisme de financement exclusivement axé sur la réduction des risques de catastrophe. Déployé en 2006, à l'appui du Cadre d'action de Hyogo, il est financé par 43 gouvernements nationaux (de pays développés, émergents et en développement) et 9 organisations internationales et géré par la Banque mondiale au nom des partenaires donateurs et des autres parties prenantes. Ses activités portent sur la réduction des risques de catastrophe au moyen, d'une part, d'une aide en amont pour les pays à haut risque et, d'autre part, d'une assistance post factum visant à accélérer le relèvement. L'équipe d'experts de la Banque mondiale sur la gestion des risques de catastrophe propose aux gouvernements un appui consultatif de haute qualité et rapide.

65. Le Programme de financement et d'assurance contre le risque de catastrophe naturelle est un partenariat entre le Dispositif mondial et la Banque mondiale visant

à renforcer la résilience financière des autorités, des entreprises et des ménages face aux catastrophes naturelles. Il est le principal partenaire des pays en développement qui cherchent à élaborer et à déployer des stratégies complètes de protection financière. Il aide les gouvernements à appliquer des stratégies globales de protection financière en rassemblant les programmes de financement du risque souverain de catastrophe, d'assurance agricole, d'assurance des biens face aux catastrophes et de protection sociale relative aux catastrophes.

66. Avec une enveloppe financière d'environ 75 milliards de dollars, la dix-huitième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (IDA) peut permettre d'élargir le financement en vue d'améliorer la résilience grâce à la préparation et à la réponse aux crises, notamment par l'intermédiaire de son Guichet de financement des ripostes aux crises. En plus du renforcement de l'appui au titre du Guichet, des possibilités d'ajustement des conditions de financement sont envisagées pour les pays victimes d'une catastrophe naturelle entraînant des dommages importants, voire une modification de leur risque de surendettement. Cette reconstitution inclue également des possibilités de financement pour imprévus, en ce qui concerne la préparation et la réponse aux crises, grâce à une option de tirage différé offerte aux pays IDA en cas de catastrophe.

67. Le FMI joue un rôle majeur en facilitant le renforcement de la résilience des pays les moins avancés face aux chocs extérieurs, y compris ceux qui concernent les prix des produits de base. Il joue également un rôle crucial, quoique limité, dans les efforts de relèvement en fournissant un appui en matière de politique et de financement d'urgence. La Facilité de crédit rapide offre un appui financier sans condition et en un seul versement initial aux pays en développement à faible revenu¹³ dont la balance des paiements présente des besoins urgents, périodiques ou continus, y compris en raison de chocs touchant les prix des produits de base, de catastrophes naturelles et de fragilités nationales, et propose des décaissements successifs sur une période limitée.

68. Parmi les autres principaux instruments post-choc du portefeuille de financement figurent le financement du commerce (par exemple, les garanties de la Société financière internationale, qui couvrent les risques de paiement des transactions commerciales) et les accords de crédit réciproque entre banques centrales, qui ont largement utilisés depuis la crise financière mondiale afin d'obtenir de la monnaie étrangère pour stimuler leurs réserves, atténuer les problèmes de liquidités et accroître la rétrocession de prêts aux sociétés et banques nationales¹⁴.

69. Créé lors de la seizième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le Fonds vert pour le climat vise à injecter 100 milliards de dollars supplémentaires par an dans le financement de l'action climatique d'ici à 2020. Seules les entités nationales, régionales et internationales accréditées peuvent bénéficier des ressources du Fonds vert pour le climat lorsqu'elles souhaitent entreprendre des projets et programmes relatifs aux changements climatiques. Pour répondre aux besoins urgents et immédiats des pays les moins avancés en matière d'adaptation aux changements climatiques, il existe des programmes nationaux d'adaptation aux changements climatiques. En novembre 2016, environ 231 projets de ce type avaient été déployés grâce au financement du Fonds vert pour le climat et du Fonds pour les pays les

¹³ Catégorie de pays du FMI.

¹⁴ Council on Foreign Relations, « Spread of the central bank currency swaps since the financial crisis », 2015. Consultable à l'adresse : [www.cfr.org/international-finance/central-bank-currency-swaps-since-financial-crisis/p36419#/>.](http://www.cfr.org/international-finance/central-bank-currency-swaps-since-financial-crisis/p36419#/)

moins avancés. Le montant total des contributions annoncées par les donateurs au Fonds pour les pays les moins avancés s'élevait à 1,22 milliard de dollars et celui des contributions versées à 1,12 milliard de dollars.

70. Élaboré par le Groupe de la Banque mondiale en collaboration avec l'OMS, le mécanisme de financement d'urgence pour la lutte contre les pandémies offre une couverture à tous les pays remplissant les conditions requises pour le financement de l'IDA. Il comporte deux guichets : un guichet « assurance » de 425 millions de dollars comprenant les obligations et les échanges financiers, qui couvre le coût des primes et des coupons; et un guichet « trésorerie » qui complète le premier et propose un financement plus souple capable de couvrir un plus grand nombre d'agents pathogènes émergents susceptibles de ne pas répondre aux critères d'activation du guichet assurance. Le guichet assurance a été ouvert en juillet 2017 et le guichet de trésorerie sera opérationnel début 2018.

71. Le Fonds de réserve pour les situations d'urgence a été créé par l'Assemblée mondiale de la Santé, en mai 2015, à la suite d'un examen de la réponse de l'OMS face à la crise d'Ebola en 2014. Il est chargé d'apporter des financements pendant la période creuse critique entre le moment où la nécessité d'une intervention d'urgence est identifiée et celui où les ressources provenant d'autres dispositifs de financement commencent à arriver. Le Fonds couvre l'ensemble du cycle de gestion des urgences sanitaires : la préparation, la réaction et le relèvement ainsi que l'appui aux efforts déployés par le gouvernement et les collectivités locales. Il sera financé au moyen de contributions volontaires souples et est alimenté à la fois par les remboursements des bureaux de pays de l'OMS bénéficiaires et par les nouvelles contributions directes.

VII. Examen général des dispositifs existants

72. Il existe aux niveaux national, régional et mondial de nombreux outils, mesures et initiatives spécifiques destinés à atténuer les effets des crises et à renforcer la résilience. Les mécanismes actuels de lutte contre les risques de catastrophe présentent toutefois des faiblesses et des lacunes. De nombreux pays parmi les moins avancés n'ont pas les moyens de se doter de dispositifs modernes d'alerte rapide multirisques aux niveaux national et régional. Les stratégies nationales, souvent fragmentées, ne permettent pas de faire face aux chocs imprévus ni aux crises de grande ampleur. Par ailleurs, les politiques et stratégies nationales ne sont pas dotées de ressources suffisantes, les pays disposant de capacités financières et techniques insuffisantes. Certains pays ont adopté un ensemble de stratégies de réduction des risques sans parvenir à mener à bien les réformes réglementaires et les activités de renforcement des capacités institutionnelles et humaines correspondantes, ni à mobiliser les ressources financières et technologiques ou le savoir-faire technique nécessaires.

73. Il convient également de souligner que de nombreux pays les moins avancés peinent à satisfaire leurs besoins actuels en matière de développement tout en préservant leur balance des opérations courantes, de sorte qu'il leur est difficile d'adopter et d'appliquer des politiques macroéconomiques contracycliques. De nombreux pays ne disposent pas d'un cadre budgétaire favorisant la résilience fondé sur une analyse coûts-avantages solide, qui orienterait les allocations et les dépenses vers les efforts de réduction des risques et d'amélioration de la résilience. Dans beaucoup de pays, le marché des capitaux est soit inexistant soit peu développé, dissuadant le recours à des produits et à des outils de financement des risques basés sur ce marché.

74. Les stratégies multilatérales de réduction des risques se sont également révélées insuffisantes pour les pays les moins avancés. Certains programmes et outils, notamment ceux spécialement conçus pour ces pays, ne disposeraient pas des financements nécessaires pour couvrir leurs besoins croissants. Certains autres mécanismes mondiaux régis par les banques multilatérales de développement impliquent de lourdes procédures administratives et réformes réglementaires, ce qui empêche les pays les moins avancés d'en bénéficier rapidement, cette catégorie de pays, définie par l'Organisation des Nations Unies, n'étant pas reconnue par les institutions financières internationales de même que par certains organismes des Nations Unies. En raison de leur manque de moyens, les pays les moins avancés doivent en outre faire face à des difficultés majeures en ce qui concerne la formulation de propositions techniques complexes relatives à l'accès à différents financements.

75. La faiblesse du marché des capitaux, la médiocrité des cotes de crédit et, parfois, l'absence de réglementations adaptées compliquent l'introduction de produits dérivés tributaires des conditions climatiques et d'assurances à faible primes dans les pays les moins avancés. Ces facteurs limitent également leur capacité à prendre des mesures d'assurance contre les risques au niveau régional.

76. Compte tenu de ce qui précède, il a été souligné dans la Déclaration politique issue de l'Examen approfondi de haut niveau à mi-parcours de la mise en œuvre du Programme d'action d'Istanbul qu'il était urgent de trouver d'autres solutions aux principaux problèmes des pays les moins avancés. Il y a également été précisé que la voie à suivre en matière d'atténuation des crises et de renforcement de la résilience nécessitait de prendre des mesures coordonnées, équilibrées et intégrées à tous niveaux, et notamment d'appuyer les initiatives existantes, pour renforcer la résilience des pays les moins avancés et leur capacité à surmonter leurs vulnérabilités.

VIII. Conclusions et recommandations

77. Une économie résiliente est essentielle pour assurer la viabilité à long terme, grâce à laquelle un pays peut faire face aux chocs et se relever rapidement sans que son développement en soit affecté. Il est donc crucial que tous les pays s'unissent, en partenariat avec d'autres acteurs, aux fins de renforcer et de mettre en œuvre des mesures concrètes aux niveaux national, régional et international visant à développer et à renforcer la résilience des pays les moins avancés contre divers chocs, à réduire les risques et à favoriser une croissance durable en conformité avec le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et le Programme d'action d'Istanbul.

Mécanisme multipartite de renforcement de la résilience

78. Les difficultés que les pays les moins avancés rencontrent du fait de catastrophes et de chocs sont si profondes, étendues et complexes qu'il n'existe pas de solution universelle susceptible de toutes les résoudre. La communauté internationale devrait donc envisager de tirer parti des initiatives et mesures existantes pour constituer un mécanisme multipartite complet de renforcement de la résilience des pays les moins avancés. Ce dispositif, qui impliquerait la mise en œuvre ou la redynamisation, selon que de besoin, d'un certain nombre de mesures à l'échelle nationale, régionale et mondiale, permettrait de répondre à divers types de catastrophes et chocs. Les pays les moins avancés pourraient alors sauver des vies et réaliser des économies, réduire l'inertie et accroître la prévisibilité et la rigueur de la réponse mondiale aux chocs et aux crises.

79. Au niveau national, les initiatives peuvent porter sur : des politiques et programmes nationaux adaptés; des politiques macroéconomiques souples et contracycliques; des programmes de protection sociale solides et dynamiques; des dispositifs d'alerte rapide multirisques; la diversification de la production et l'accès aux chaînes de valeur mondiales et régionales; la productivité du travail grâce à l'éducation, la formation et la technologie; l'investissement dans des infrastructures résilientes; la recherche-développement; les réserves publiques pour imprévus; la couverture des risques au moyen de mesures de financement de la lutte contre les catastrophes fondées sur le marché, telles que les différents types d'obligations, de produits dérivés et d'options.

80. Les initiatives régionales et mondiales incluent le partage de compétences et de connaissances avec les pays les moins avancés; la création ou le renforcement des dispositifs d'alerte rapide composites, intégrés et multirisques au niveau régional; l'introduction de l'assurance paramétrique ou indicielle contre les risques climatiques; la mise à disposition, aux niveaux régional et mondial, de la capacité permanente nécessaire à la fourniture d'une aide financière et en nature ainsi que d'une réserve de volontaires; l'accès rapide et facilité à différents moyens de financement des mesures d'atténuation des risques et d'amélioration de la résilience aux niveaux régional et mondial; la mise à disposition d'un appui financier et technique bilatéral adapté en vue de l'application de mesures ex ante et post factum dans les pays les moins avancés.

Appropriation et direction nationales

81. L'atténuation des crises et le renforcement de la résilience exigent une appropriation et une direction nationales solides et propices à l'élaboration de stratégies nationales de préparation aux catastrophes et de dispositifs complets de prestation de services. Les gouvernements doivent mettre en place, dans la mesure du possible, des politiques adaptées pour éviter les crises et répondre efficacement à l'ampleur de leurs conséquences. Ces politiques devraient comporter des dimensions techniques, organisationnelles, économiques et sociales, et prévoir des directives, des protocoles et des normes de sûreté et de sécurité pour la construction d'infrastructures essentielles et la fourniture de services d'entretien de qualité. Pour garantir la résilience des infrastructures essentielles, tant anciennes que récentes, il est nécessaire de veiller à ce qu'elles restent sûres, en état et opérationnelles pendant et après les catastrophes, afin d'assurer les services vitaux et essentiels.

82. Promouvoir l'agriculture climatiquement rationnelle, qui allie la gestion des sols et de l'eau avec la rotation culturale et le contrôle de la fertilité des terres, permettra d'accroître la productivité et d'améliorer la résilience face aux changements climatiques sans trop peser sur les ressources en eau. Les gouvernements et les donateurs doivent réaliser des investissements considérables en faveur des services de vulgarisation agricole et de la formation, notamment pour les femmes et les jeunes des zones rurales.

83. Le renforcement de la résilience, s'agissant notamment de l'infrastructure, des communications et des industries, nécessite un accès à des technologies et à des savoirs modernes. Les innovations autonomes sont indispensables au développement d'un secteur agricole et d'un réseau de chaînes logistiques vigoureux et capables de faire face aux catastrophes et aux chocs. La recherche-développement consacrée à la résistance des cultures aux catastrophes, aux maladies tropicales et aux services de santé publique peut jouer un rôle majeur dans l'amélioration de la résilience aux répercussions des chocs et des crises.

84. Les pays doivent adopter un cadre de politique macroéconomique adapté afin de se constituer des réserves budgétaires en prévision de chocs. Ce cadre devrait

comprendre : a) une politique budgétaire contracyclique prévoyant des réserves financières d'« auto-assurance », grâce à l'accumulation, pendant les périodes d'essor, de ressources suffisantes qui seront utilisées en période de ralentissement économique; b) une politique monétaire souple qui facilite et régleme les emprunts afin d'améliorer l'inclusion financière, de prévenir les activités spéculatives et d'appuyer les investissements productifs.

85. D'autres amortisseurs doivent également être renforcés, en particulier les mesures de protection sociale et le système financier national. La politique budgétaire doit encourager les investissements publics afin de mettre en place des infrastructures sociales et physiques résilientes. Il convient de noter qu'il est possible d'accroître la marge de manœuvre budgétaire des pays les moins avancés en mobilisant davantage de ressources nationales, en établissant des partenariats public-privé qui prévoient des mesures adéquates pour garantir l'accès et le partage des risques financiers, en réalisant des dépenses publiques plus efficaces et en créant un environnement propice à l'investissement étranger direct sans concurrence fiscale dommageable ni abaissement des normes du travail ou des normes écologiques.

86. Il est essentiel que les pays les moins avancés et leurs créanciers intègrent certains imprévus directement dans leurs contrats de dette souveraine, de sorte qu'en cas de catastrophes ou de choc, les pays aient la possibilité de différer leurs paiements ou de les réduire durant les phases de relèvement. Les titres de créance conditionnels associent les obligations de service contractuel de la dette à une variable nationale prédéfinie, telle que le PIB. Ainsi, les obligations indexées sur le PIB garantissent qu'en cas de chute de celui-ci, le pays concerné pourra réduire les paiements de sa dette souveraine, tant au titre du capital que des intérêts.

87. Les pays les moins avancés doivent également stimuler leur production, diversifier leurs exportations et augmenter les dépenses du secteur des services sociaux dans les domaines de la santé, de l'éducation et des filets de sécurité sociale, selon qu'il convient, afin de pouvoir apporter aux groupes les plus vulnérables un soutien rapide et efficace en temps de crise.

Coopération internationale

88. Compte tenu de leur niveau de développement, les pays les moins avancés ont besoin de soutien en matière de renforcement de la résilience, y compris de dispositifs de transfert des risques susceptibles de réduire sensiblement la charge fiscale qui pèse sur les gouvernements. Les pays donateurs, les banques multilatérales de développement et les institutions financières doivent apporter davantage d'aide à ces pays, tant technique que financière, afin d'améliorer leur résilience et de leur permettre d'accéder à des mécanismes de transfert des risques fondés sur le marché des capitaux, notamment sous la forme de contrats d'assurance et d'obligations-catastrophes. Les pays les moins avancés ont également besoin de soutien pour mettre en œuvre des systèmes de protection sociale bénéficiant à tous et adaptés à leur contexte national, tels que des socles de protection sociale, afin de prévenir de nouvelles érosions du revenu, de la consommation et de la croissance économique et de freiner l'expansion de la pauvreté.

89. Les sources de financement traditionnelles peuvent compléter les mesures spécifiques de protection contre les divers chocs et crises. L'aide publique au développement et la mobilisation de financements mixtes grâce à des partenariats public-privé peuvent renforcer les mesures d'amélioration de la résilience du pays. Selon l'ampleur de la crise, les moratoires sur la dette et les échanges de créances peuvent aussi permettre de libérer des ressources pour la reconstruction et la remise en état de l'infrastructure.

90. Le partage des meilleures pratiques et des retours d'expérience est essentiel dans le cadre du renforcement des capacités, notamment s'agissant de la capacité de prendre des mesures appropriées contre les chocs et les crises. Divers outils et initiatives qui ont permis à certains pays d'affronter avec succès les risques et les chocs peuvent être mis en œuvre par d'autres. Le Conseil économique et social peut offrir un espace de dialogue crédible permettant aux États Membres et aux autres parties prenantes d'échanger à ce sujet.

91. Il existe de nombreuses catastrophes et crises qui touchent plusieurs pays simultanément ou ont des répercussions transfrontières. Face à ce type de situation, la stratégie la plus efficace est la coopération régionale en matière de gestion des risques de part et d'autre des frontières ou de reconstruction en cas de catastrophe transfrontière. Cette coopération peut prendre la forme de dispositifs d'alerte rapide, de partage de données, de connaissances ou de technologie ou encore du financement de la lutte contre les catastrophes.

Gestion des risques grâce à divers outils

92. Il conviendrait d'élargir les mécanismes actuels d'assurance multi-pays aux pays les moins avancés ou de mettre en place des mécanismes semblables dans ces pays à l'échelle mondiale, régionale ou sous-régionale, selon qu'il conviendra. Les politiques d'assurance catastrophe exigent le paiement d'une prime dont le montant peut être prohibitif pour les pays les moins avancés. Les pays développés et les organisations internationales devront constituer le capital initial, contribuant ainsi à réduire le montant de la prime des pays les moins avancés. La Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility Segregated Portfolio Company, de même que d'autres organismes, peuvent participer à l'élaboration du profil de risque du pays, à celle des outils et procédures nécessaires et à l'obtention d'engagements auprès des donateurs.

93. Certains risques peuvent ne pas peser uniquement sur un pays, une région ou une sous-région. Il est donc essentiel de dépasser l'approche régionale en envisageant la possibilité de répartir les risques à l'échelle mondiale et en identifiant une entité capable de gérer ce risque à l'échelle mondiale. Il doit s'agir d'une organisation internationale capable de fournir une réassurance, comme la Banque mondiale ou toute autre organisation qui réassure les risques mondiaux.

94. L'assurance paramétrique contre les catastrophes s'appuie sur de nombreuses données environnementales ainsi que sur des technologies de modélisation sophistiquées. La plupart des pays les moins avancés n'ayant pas accès à ces informations et technologies, il faut leur fournir une assistance technique adaptée. Les données recueillies pouvant bénéficier à plusieurs programmes d'assurance, elles devraient donc être partagées à l'échelle internationale et diffusées par l'intermédiaire d'un centre d'information. Ce rôle peut être joué par les institutions internationales, afin de faciliter le partage de données et l'échange de pratiques techniques optimales.

95. Les pays les moins avancés restant extrêmement vulnérables aux pandémies et disposant de très peu de moyens pour y faire face, ils ont besoin de dispositifs et d'un appui particuliers pour appliquer des stratégies ex ante préventives et financer des mesures post-factum curatives ou correctives. Ils doivent créer une architecture globale de santé publique impliquant des acteurs humanitaires efficaces aux niveaux national et international, le cas échéant, et bénéficiant à tous les citoyens. Les partenaires de développement, y compris les institutions financières internationales, peuvent contribuer à l'élaboration de cette architecture en investissant dans le renforcement des systèmes de santé publique, en améliorant la coordination dans les situations d'urgence et en élargissant l'appui financier aux domaines de recherche-

développement qui sont généralement oubliés. Certaines initiatives récentes de la Banque mondiale et de l'OMS, comme le mécanisme de financement d'urgence pour la lutte contre les pandémies, constituent une première étape encourageante. Il est essentiel que les acteurs humanitaires et du développement travaillent ensemble, de manière cohérente avec la vision du Secrétaire général sur la prévention, au programme de pérennisation de la paix et aux nouvelles méthodes de travail.

96. Enfin, il est urgent d'améliorer la gouvernance économique mondiale pour prévenir les crises financières et renforcer les filets de sécurité financière mondiaux qui permettent d'y faire face le cas échéant. Les pays auront ainsi moins besoin de se constituer des réserves d'auto-assurance, dont le coût alternatif social est élevé.
