



INVESTIR DANS LA RÉSILIENCE

Les pays exposés aux catastrophes naturelles renforcent leur capacité à résister aux phénomènes climatiques

Bob Simison

Les habitants constatent les dégâts sur le pont de Chimanimani, à 450 kilomètres à l'est d'Harare, capitale du Zimbabwe, le 19 mars 2019, après le passage du cyclone Idai.



Les autorités des Bahamas disposent d'un plan précis pour renforcer la résilience de leur littoral à la suite du passage de l'ouragan Dorian et après avoir aussi été frappées par des tempêtes en 2016 et 2017. Selon une étude menée par l'université de Stanford et les autorités bahamiennes, investir dans les forêts, mangroves, récifs et herbiers le long des centaines de kilomètres de côtes de l'archipel offrira une protection que les digues et les jetées ne peuvent égaler, tout en coûtant moins cher.

Parmi les autres îles des Caraïbes accablées par les ouragans, la Dominique, la Grenade et la Jamaïque avancent à des rythmes différents dans la mise en place des capacités qui leur permettront de mieux résister aux catastrophes naturelles liées aux changements climatiques et de mieux se rétablir par la suite. En Afrique, le Malawi, le Mozambique et le Zimbabwe suivent une démarche visant à « reconstruire en mieux » les routes, les voies ferrées et les ports, à rétablir les moyens de subsistance agricoles et à favoriser la résilience aux chocs climatiques, aux catastrophes et aux phénomènes météorologiques extrêmes, à la suite des violentes inondations provoquées cette année par les cyclones tropicaux successifs Idai et Kenneth.

« C'est devenu la norme », dit Eyerusalem Fasika, directrice pays par intérim de la Banque africaine de développement à Lilongwe, au Malawi, alors que les changements climatiques à l'échelle mondiale accroissent la gravité et la fréquence des catastrophes naturelles. Ce pays enclavé d'Afrique australe, qui compte 18 millions d'habitants, a créé un département chargé de la gestion des catastrophes, chargé de coordonner et de diriger l'exécution de programmes de gestion des risques de catastrophe dans le pays. « Il y a dix ans, je n'aurais jamais imaginé que les catastrophes seraient si fréquentes et si graves », dit M^{me} Fasika. « Nous devons faire évoluer notre manière de penser ».

Les pays sujets aux catastrophes mettent désormais l'accent sur la préparation et l'adaptation, encouragés par des organisations



internationales telles que la Banque africaine de développement, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale : investir dans la résilience au lieu de déverser a posteriori des ressources en secours et en reconstruction devrait permettre d'épargner des souffrances et de sauver des vies humaines.

En juin 2019, le FMI s'est prononcé en faveur des investissements pour renforcer la résilience des pays exposés aux catastrophes, dans la mesure où ils permettraient de limiter les pertes attendues, d'améliorer les résultats économiques et d'assurer une meilleure continuité des services publics. Le FMI a toutefois reconnu que nombre de pays vulnérables risquent de juger de tels investissements inabornables. Selon le Programme des Nations Unies pour l'environnement, l'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement pourrait coûter entre 56 et 300 milliards de dollars d'ici 2030, soit deux à trois fois le montant des fonds actuellement disponibles.

Pourtant, selon les économistes du FMI, investir dans la résilience pourrait réduire de moitié au moins le coût des interventions après une catastrophe. Tel est l'argument que les organisations internationales donnent aux pays et aux groupes de donateurs.

« À toute chose, malheur est bon », écrit l'ancienne présidente de la Fondation Rockefeller, Judith Rodin, dans son ouvrage de 2014, « *The Resilience Dividend* ». M^{me} Rodin continue de plaider pour l'adaptation aux changements climatiques.

« Les catastrophes aident à attirer l'attention des gens », déclare-t-elle dans un entretien. « Avant que ce concept ne soit totalement développé, on ne reconstruisait généralement pas de manière résiliente. Partout, ce sont les personnes pauvres et vulnérables qui sont les plus touchées, qu'elles vivent sur une île ou dans une ville ».

En mars 2019, les vents violents et les pluies diluviennes du cyclone tropical Idai ont balayé le Malawi, le Mozambique et le Zimbabwe pendant plusieurs jours, faisant plus de 1 300 morts. Un mois plus tard, le cyclone tropical Kenneth s'est abattu sur certaines zones qu'Idai avait déjà touchées, aggravant les destructions et portant le total des dégâts causés par ces deux tempêtes à 4 milliards de dollars. Depuis le début des mesures, c'est la première fois qu'un tel enchaînement de catastrophes se produit au cours de la même saison, privant près de 3 millions de personnes de logement, d'électricité ou d'eau courante et détruisant plus de 800 000 hectares de cultures.

« Le Malawi est l'un des pays les moins développés au monde et l'un des plus durement touchés par les changements climatiques » explique Pritha Mitra, chef de mission du FMI pour le Malawi. « Nous envisageons les possibilités d'adaptation aux changements climatiques et voyons si elles constituent une vraie occasion non seulement de stimuler la croissance, mais aussi de réduire les inégalités. Dans les pays d'Afrique subsaharienne, les populations

les plus touchées par les changements climatiques sont les ménages les plus pauvres : les changements climatiques exacerbent donc des inégalités déjà profondes ».

Au lendemain de ces cyclones, la Banque africaine de développement a approuvé un programme quadriennal de subventions de 100 millions de dollars visant à apporter une aide directe à un million de personnes dans ces trois pays. Ce programme comprend des mesures ayant pour but d'améliorer la productivité et la résilience dans l'agriculture en améliorant les systèmes d'irrigation et les pratiques d'élevage. Il prévoit en outre d'améliorer la résistance des infrastructures, telles que routes, réseaux électriques, réseaux de distribution d'eau et d'assainissement, aux violentes tempêtes. Il renforcera également les systèmes d'alerte précoce et les capacités des institutions et des populations à faire face aux catastrophes.

Les agriculteurs et les ménages isolés, par exemple au Malawi, sont tributaires des services de téléphonie mobile pour recevoir des alertes précoces de phénomènes météorologiques, planifier les cultures à planter et accéder au financement, explique Mitra, qui précise que développer les systèmes de télécommunication qui puissent résister à des tempêtes catastrophiques est primordial pour renforcer la résilience.

« Ces pays n'ont pas nécessairement les moyens de tout faire eux-mêmes », déclare Mitra. « Ce sont des pays pauvres. Dans la mesure où les catastrophes deviennent de plus en plus violentes et fréquentes, et partant, plus onéreuses pour l'ensemble des pays donateurs et organisations internationales, il reviendra peut-être moins cher de contribuer tous ensemble à renforcer la résilience en amont. »

Telle est l'une des grandes conclusions d'un document de travail de 2019 des économistes Alessandro Cantelmo, Giovanni Melina et Chris Papageorgiou, tous du FMI. Ces chercheurs classent les pays selon la probabilité d'être frappé par une catastrophe naturelle, à partir des données recueillies sur 20 ans, jusqu'à fin 2017. Ils repèrent les 34 pays les plus exposés aux catastrophes et constatent qu'il s'agit essentiellement de petits pays ou de pays à faible revenu du Pacifique ou des Caraïbes, avec en haut de la liste les Îles Marshall, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Tuvalu, la Micronésie et Sainte-Lucie.

Selon cette étude, les catastrophes naturelles telles que sécheresses, inondations et tempêtes peuvent souvent causer des ravages qui représentent jusqu'à 50 % du PIB d'un pays ; l'ampleur et la fréquence des catastrophes auraient augmenté au cours des 20 dernières années. Les coûts de l'ouragan Ivan, à la Grenade, en 2004, représentaient 148 % du PIB et ceux de l'ouragan Maria, à la Dominique, en 2017, 260 % du PIB, ce qui montre la taille relativement restreinte de l'économie de ces pays.

Les petits pays ne peuvent pas juste se remettre après une tragédie d'une telle ampleur. D'après les chercheurs, la croissance annuelle des pays sujets aux catastrophes est

en moyenne inférieure de 1 % à celle des autres pays, car ils sont obligés de consacrer des ressources considérables au redressement après de tels fléaux. Leur étude montre que les changements climatiques pourraient faire tripler cet écart. Tandis que leurs économies stagnent et que leurs recettes diminuent, les pays sujets aux catastrophes accumulent une dette publique nettement supérieure à celle des autres pays.

Les chercheurs ont élaboré un modèle économique complexe pour comparer les effets de l'investissement dans la résilience à ceux de la simple aide aux sinistrés. D'après ce modèle, les pays exposés aux catastrophes ne tireraient guère d'avantages d'un autofinancement des coûts plus élevés de l'adaptation. « L'aide internationale est cruciale », précisent les chercheurs qui constatent que, lorsqu'elle se concrétise, l'aide au financement d'infrastructures résilientes peut conduire à des résultats spectaculaires.

« Pour éliminer les pertes de qualité de vie causées par les catastrophes naturelles en finançant le coût supplémentaire d'une infrastructure résiliente, les bailleurs de fonds déboursaient en fait moins de la moitié du montant nécessaire pour financer une intervention post-catastrophe », révèle l'étude.

Selon d'autres travaux récents du FMI dans des pays des Caraïbes, investir dans une résilience structurelle augmenterait la production potentielle de 3 % à 11 % et la croissance de 0,1 % à 0,4 % par an.

Le FMI a défini une démarche en trois volets de résilience aux catastrophes, compatible avec le maintien de la viabilité budgétaire. Compte tenu de l'ampleur des coûts en jeu, les pays doivent mettre de l'ordre dans leurs finances publiques et pouvoir compter sur l'appui de financements de la communauté internationale.

Le premier volet de la démarche concerne l'adaptation structurelle, notamment le renforcement des routes, ponts, systèmes de télécommunications, réseaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement. La petite île caribéenne de la Dominique (74 000 habitants) a été dévastée par des tempêtes tropicales en 2015 et 2017. La première fois, les dégâts équivalaient au PIB du pays ; la deuxième fois, ils en représentaient le double. Dans le cadre d'un programme pilote du FMI, les autorités de la Dominique élaborent un plan d'amélioration de la résilience des infrastructures du pays d'ici 2030. Toutefois, le FMI estime qu'une aide des donateurs de 200 millions de dollars sera nécessaire pour y parvenir en assurant la viabilité budgétaire.

Le deuxième volet porte sur la résilience sociale après la catastrophe, à savoir la planification des mesures d'urgence et investissements connexes pour assurer des interventions efficaces après une catastrophe, avec une moindre perturbation des services publics, notamment des services d'hébergement des sinistrés et d'orientation des secours. Après un cyclone en 2016, par exemple, le Mozambique a créé un registre social pour assurer la distribution de vivres après une catastrophe, tout en investissant dans

des bâtiments d'écoles plus résistants pour servir d'hébergements communautaires, déclare Marshall Mills, conseiller au département Afrique du FMI.

Le troisième volet, qui est en réalité le volet central, concerne l'instauration d'une résilience financière avant catastrophe, selon Uma Ramakrishnan, directrice adjointe du département Hémisphère occidental du FMI et principale auteure du document du FMI sur le renforcement de la résilience dans les pays en développement exposés aux catastrophes. Uma Ramakrishnan travaille notamment sur les Bahamas, la Barbade et la Jamaïque. Elle évoque un récent projet du FMI, d'une durée de six ans et demi, dans lequel la Jamaïque n'a ménagé aucun effort pour renforcer ses finances afin d'éviter qu'un grave choc extérieur, y compris une violente tempête, ne porte irrémédiablement atteinte à la capacité budgétaire du pays. En près de 300 ans d'histoire, la Jamaïque a surmonté des dizaines d'ouragans, dont 17 tempêtes recensées de-

« Partout, ce sont les personnes pauvres et vulnérables qui sont les plus touchées, qu'elles vivent sur une île ou dans une ville. »

puis 1951, ayant généralement entraîné des inondations, fait des victimes et occasionné des dégâts économiques.

Le premier niveau de cette résilience financière consiste en un fonds d'urgence, alimenté par les autorités jamaïcaines pour assurer la disponibilité de liquidités en cas de catastrophe. Ce fonds s'élève à près de 2 milliards de dollars jamaïcains (15 millions de dollars américains), selon Uma Ramakrishnan. Un deuxième niveau prévoit un financement de réserve pour catastrophe, sous forme d'une ligne de crédit de 285 millions de dollars américains auprès de la Banque interaméricaine de développement. Enfin, un troisième niveau prévoit une assurance en cas de catastrophe au moyen de divers dispositifs de transfert de risque, notamment le Mécanisme d'assurance contre le risque de catastrophe dans les Caraïbes et un éventuel instrument basé sur le marché, tel qu'une obligation catastrophe, bien que les informations relatives à cet instrument n'aient pas encore été rendues entièrement publiques.

« En Jamaïque, beaucoup reste à faire en matière de résilience structurelle et sociale : c'est la prochaine étape, déclare Uma Ramakrishnan, les Jamaïcains disent toujours qu'ils ne sont qu'à un ouragan de l'anéantissement total de leurs acquis économiques. » **FD**

BOB SIMISON est un auteur et rédacteur indépendant qui a travaillé au *Wall Street Journal*, au *Detroit News* et chez Bloomberg News.