

Chapitre 1

LES PÉRILS DU DÉVELOPPEMENT

1.1 Les catastrophes naturelles en tant que cause et résultat de l'échec du développement

Les catastrophes naturelles sont étroitement liées au processus de développement humain. Les acquis de développement sont souvent menacés par les catastrophes naturelles. En même temps, les choix faits par des individus, des communautés et des nations en matière de développement peuvent être à l'origine d'une répartition inégale des risques de catastrophe dans le monde.

Les pertes économiques occasionnées par les catastrophes naturelles entravent les efforts déployés par de nombreuses communautés et pays en vue d'atteindre les Objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire (ODM). Ainsi, la destruction de l'infrastructure, les pertes des moyens de subsistance, les dommages causés aux écosystèmes et à l'héritage culturel, les blessures, la maladie, la mort sont des résultats directs des catastrophes. De plus, les pertes causées par les catastrophes risquent de produire d'autres chocs et d'aggraver d'autres crises comme les crises financières, les conflits sociaux ou politiques, les maladies (notamment le VIH/sida), et la dégradation de l'environnement. L'incidence de ces pertes dues aux catastrophes risque de compromettre en effet les efforts visant à réduire la pauvreté et la famine; à fournir l'accès à l'éducation, aux logements salubres, à l'eau potable et aux systèmes d'assainissement ; ou à protéger l'environnement et les investissements financiers qui génèrent l'emploi et les revenus.

Il est clairement établi que les risques de catastrophe s'accumulent avec le temps à cause des activités inappropriées en matière de développement. Chaque fois qu'un centre de santé ou une école s'écroulent suite à un tremblement de terre, chaque fois qu'une route ou un pont sont endommagés par des inondations, c'est un acquis de développement qui est annulé. L'urbanisation non maîtrisée et la densité des habitants dans des zones à risque et dans des bâtiments insalubres, l'augmentation de la pauvreté qui affaiblit l'aptitude humaine de résister aux effets hostiles des aléas et à atténuer leurs conséquences, la dégradation de l'environnement qui accroît fortement les risques d'inondation et de sécheresse,

sont quelques exemples seulement de la manière dont les activités de développement peuvent contribuer aux risques de catastrophe.

Un bref examen des données figurant dans ce rapport peut donner un aperçu de la relation qui existe entre le développement et les risques liés aux catastrophes. Environ 75% de la population mondiale vivent dans des zones qui ont subi au moins une fois entre 1980 et 2000 un tremblement de terre, un cyclone tropical, des inondations ou des sécheresses. Il a été constaté que dans différentes régions du monde plus de 184 décès par jour sont attribués aux catastrophes naturelles. Ces décès ne sont que la partie visible de l'iceberg. Les baisses de qualité de vie, les pertes de moyens de subsistance et de développement économique qui varient d'une région à l'autre, sont également dues aux catastrophes naturelles. Alors que seuls 11% de la population exposée aux effets hostiles des aléas naturels vivent dans des pays où le développement humain est plutôt faible, ils représentent plus de 53% des décès enregistrés. Il en ressort que le niveau de développement d'un pays donné et les risques de catastrophe sont étroitement liés.

Par ailleurs, les politiques de développement appropriées qui sont à même de réduire les risques de catastrophe sont également capables de contribuer à atteindre les Objectifs de développement pour le Millénaire, en réduisant les pertes, en préservant les acquis de développement et en évitant l'apparition de nouveaux risques de catastrophe. En effet, les objectifs de réduction des risques de catastrophe et de développement humain durable se soutiennent mutuellement et contribuent, en outre, à la réduction de la pauvreté, à l'habilitation des groupes marginalisés et à l'établissement d'une parité entre les sexes. La prévention des risques de catastrophe peut sensiblement renforcer la capacité de résistance des populations vulnérables aux catastrophes, comme celles vivant dans des petits Etats insulaires en développement, ou les sociétés affaiblies par les conflits armés et le VIH/sida.

Il convient de rappeler que les catastrophes sont encore perçues comme étant des événements naturels exceptionnels qui interrompent les activités de développement humain durable visant à réduire les pertes provoquées par ces catastrophes. Tout en soulignant l'incidence accrue des catastrophes naturelles sur le développement, ce rapport est axé sur la manière dont le développement détermine le niveau du risque de catastrophe. Il montre que les niveaux de risque de catastrophe varient largement parmi les pays qui bien qu'exposés aux mêmes types d'aléas naturels, selon les choix et les processus de développement de chacun d'eux. Le message principal de ce rapport est que les risques de catastrophe ne sont pas une fatalité. Bien au contraire, ils peuvent être gérés et réduits si l'on adopte les politiques de développement appropriées.

En publiant ce rapport, le PNUD vise à montrer à travers des analyses quantitatives et des éléments d'information que

le risque de catastrophe est un problème de développement qui n'a pas encore été résolu, et à identifier une politique de développement alternative qui puisse contribuer à réduire ce risque.

Le rapport propose des réponses à ces quatre questions principales :

- Comment les risques de catastrophe et la vulnérabilité humaine aux aléas naturels sont-ils répartis entre différents pays du monde?
- Quels sont les facteurs de développement, et les processus qui les sous-tendent, qui déterminent les niveaux de risque de catastrophe et les liens entre ces derniers et le développement ?
- Comment les politiques et les programmes de développement appropriés peuvent-elles contribuer à réduire les risques de catastrophe?
- Comment peut-on améliorer l'évaluation des risques de catastrophe afin de renforcer les politiques et les programmes de développement ?

L'Indice de risque de catastrophe (IRC), qui est le point central de ce rapport, amorce un début de réponse à ces questions. Il fournit la première évaluation à l'échelle mondiale des facteurs déterminant les risques de catastrophe en comparant, pays par pays, la vulnérabilité humaine face à ces trois types de catastrophes naturelles, les plus importants: les tremblements de terre, les cyclones tropicaux et les inondations. Il fournit également une identification des facteurs de développement qui contribuent à générer les risques de catastrophe. Par ailleurs, malgré la relative importance que représente l'éruption volcanique au niveau international, la complexité du phénomène et ses grandes variations aléatoires et imprévisibles rendent l'analyse du phénomène particulièrement délicates (voir l'annexe technique). Puisque le développement d'un indice de risque de sécheresse a révélé une série de problèmes méthodologiques et conceptuels qui n'ont pas été résolus, les résultats obtenus dans ce domaine n'ont toujours pas atteint le degré de fiabilité requis. Toutefois, l'examen de ces problèmes, qui est présenté dans le rapport comme étant une étude en cours, fournit d'importantes informations liées aux risques de sécheresse et à la vulnérabilité. Le fait d'utiliser les données internationales disponibles à ce jour et de se baser sur les pertes en vies humaines comme un indice des pertes dues aux catastrophes signifie que certains types de catastrophes n'ont pas été retenus dans l'élaboration de ce modèle. Si l'on prend l'exemple des incendies, on peut constater l'ampleur des dégâts qu'ils peuvent occasionner malgré le nombre réduit des pertes en vies humaines.

L'Indice de risque de catastrophe se base sur l'Indice de développement humain (IDH) qui a été calculé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). En reposant essentiellement sur l'IDH, ce rapport sur l'IRC devrait être considéré comme un premier pas vers la réalisation de l'objectif visant à mesurer les

risques de catastrophe à l'échelle mondiale. Son intérêt réside dans le fait qu'il propose d'identifier les données nécessaires aux prises de décisions dans ce domaine aux niveaux local, national, et international, de contribuer au processus d'élaboration de modèles internationaux de risques de catastrophe.

1.2 Plan du rapport

Le chapitre 1 est divisé en trois sections. La première section présente les objectifs du rapport en soulignant l'importance de la prévention des risques de catastrophe dans la réalisation des Objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire. La deuxième section situe le rapport dans le contexte des recherches menées dans ce domaine en proposant un glossaire de la terminologie utilisée et des commentaires sur les liens existant entre les projets contenus dans cette étude et ceux entrepris par différents organismes internationaux. La troisième section donne un bref aperçu du cadre conceptuel de l'élaboration du rapport et examine la relation qui existe entre les risques de catastrophe et le développement.

Le Chapitre 2 examine les résultats de l'IRC. Il s'agit de la première étape vers l'élaboration d'un instrument qui permettra d'évaluer l'état du développement et le niveau du risque de catastrophe. Tout en imprégnant un élan au processus d'élaboration de modèles internationaux de risques de catastrophe et de vulnérabilité, cet examen identifie les principales lacunes dans ce domaine et indique les mécanismes internationaux nécessaires à la collecte des données.

Le chapitre 3 se penche sur les processus de développement qui contribuent aux risques de catastrophe, tels qu'ils sont définis par l'IRC. Il permet également d'examiner les facteurs qui contribuent aux risques de catastrophe mais qui ne peuvent être inclus dans l'IRC en raison du manque de données internationales. Peut-être que le meilleur exemple à citer à cet égard est le rôle crucial de la gouvernance qui n'est pourtant pas inclus dans l'IRC. Ce chapitre donne également des exemples des pratiques optimales de réduction des risques de catastrophes qui ont été adoptées dans le cadre du développement. Il contribue ainsi au nombre croissant d'études sur les pratiques optimales dans ce domaine, y compris les examens entrepris par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (ISDR), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), et le Département de développement international du Royaume Uni (DFID).¹

Le chapitre 4 revient sur les principaux besoins, identifiés dans le chapitre 1, pour que la réduction des risques de catastrophe soit bien intégrée dans les politiques de développement. En se basant sur les différents arguments

examinés précédemment et sur les informations figurant dans les chapitres 1 et 2, ce chapitre contient les principales recommandations concernant les politiques à élaborer en vue d'une meilleure gestion des risques de catastrophe.

L'annexe technique énonce clairement la méthodologie utilisée par l'IRC pour identifier les facteurs de vulnérabilité et les modèles nationaux d'évaluation des niveaux de risques de catastrophe. Il faut noter que des progrès ont été accomplis au niveau de l'élaboration d'un IRC aux aléas multiples.

Le cadre conceptuel du risque de catastrophe qui est utilisé dans le rapport est présenté brièvement dans le chapitre 2. Un glossaire officiel de la terminologie est présenté à la fin du rapport. Toutefois, il convient de mentionner ici ces termes clés :

Le terme catastrophe naturelle renvoie aux résultats de la combinaison de l'action des aléas naturels et de la vulnérabilité humaine, la réponse apportée par les gouvernements détermine l'ampleur et la sévérité des dommages causés.

Les aléas naturels sont les processus ou les phénomènes qui se produisent dans la biosphère susceptible de faire différents dégâts, et qui peuvent être évités si des activités humaines comme l'urbanisation arbitraire et la dégradation de l'environnement sont évités.

La vulnérabilité humaine est l'ensemble de conditions ou de processus résultant de facteurs matériels, sociaux, économiques, et environnementaux, qui accentuent la sensibilité d'une communauté à l'impact des aléas. La vulnérabilité humaine comprend la nature des systèmes économiques et sociaux, l'état de santé des communautés, l'état de l'infrastructure d'un pays donné et les actifs en matière d'environnement. Alors qu'il est possible d'examiner séparément ces différents aspects de la vulnérabilité des systèmes humains, le rapport préfère dresser un tableau général de la vulnérabilité humaine.

La capacité de prévention est la manière dont des populations et des organisations utilisent leurs ressources de manière préventive afin de limiter les pertes en cas de catastrophe. A cette capacité peut s'ajouter la capacité d'adaptation, qui renvoie à la responsabilité de la société de revoir ses activités et d'élaborer des politiques de développement en vue de minimiser les risques de catastrophe.

1.3 Augmentation des pertes dues aux catastrophes

Depuis 25 ans, le nombre de catastrophes naturelles et l'ampleur de leurs incidences sur le développement économique et humain ne cessent d'augmenter chaque année. Bien que les documents disponibles remontent à