

Les informations recueillies à partir de la base de données EMDAT⁷ indiquent que l'examen des décès dus aux catastrophes naturelles, selon les régions géographiques, a montré qu'il existe un trait commun entre différents types de catastrophes. La région de l'Asie et du Pacifique est celle qui enregistre le plus grand nombre de pertes en vies humaines suite aux tremblements de terres, aux cyclones tropicaux et aux inondations. Les énormes pertes en vies humaines à cause de la sécheresse en Afrique constitue la seule exception à cette tendance. Toutefois, la sécheresse s'inscrit dans un contexte de crise complexe auquel différents facteurs contribuent : les conflits armés, l'extrême pauvreté et les épidémies. Tous ces facteurs réunis augmentent le nombre de décès, détruisent les moyens de subsistance et aggravent les souffrances humaines. Dans ces circonstances, les dégâts causés aux acquis de développement sont manifestes.

Du fait qu'il tient compte du rôle des conflits armés, de l'extrême pauvreté et des épidémies, le concept d'aide humanitaire d'urgence en cas de sécheresse peut servir de point de départ en vue de réexaminer la relation entre les catastrophes et le développement. Si les catastrophes provoquées par la sécheresse sont le plus souvent considérées comme faisant partie d'une situation d'urgence complexe, pourquoi ne conçoit-on pas ainsi les catastrophes causées par les cyclones tropicaux, les tremblements de terre ou les inondations?

Alors que les pertes en vies humaines subies dans des régions de l'Amérique latine et des Caraïbes sont essentiellement dues aux catastrophes provoquées par les cyclones tropicaux et les inondations, celles enregistrées en Afrique et en Asie de l'ouest sont principalement attribuées aux inondations. En revanche, le taux de mortalité dû aux différents types d'aléas est nettement le plus bas en Europe ainsi qu'en Amérique Nord, à l'exception des pertes relativement élevées en Europe suite aux tremblements de terre.

La gravité des famines qui ont sévi en Afrique subsaharienne au cours des années quatre-vingt est manifeste. Ces famines apparaissent lorsque l'on étend les pertes dues aux sécheresses sur la période 1980-2000.

1.4 Les risques de catastrophe et les objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire : un cadre d'action

La volonté d'atteindre les objectifs définis dans la Déclaration du Millénaire offre une importante occasion pour intégrer la prise en compte des catastrophes naturelles dans le processus du développement. La Déclaration énonce clairement un programme de développement soutenu par 191 pays. C'est ainsi qu'un ensemble de

mesures ont été élaborées en 2000. Il s'agit de huit Objectifs à proprement dits, accompagnés de 18 cibles et 48 indicateurs de progrès. Il a été convenu que la plupart de ces objectifs devaient être atteints d'ici à 2015.⁸

Les Objectifs de développement contiennent des questions transversales ayant trait au développement et aux politiques en matière de risques de catastrophe, dont chacune est liée à une cible ou à un indicateur de progrès particulier. Pour atteindre ces Objectifs la coopération internationale est nécessaire. Tous les pays signataires affirment œuvrer à cet effet et les donateurs soutiennent généreusement leurs efforts.

Les risques que représentent les catastrophes pour le développement est identifié dans la Déclaration du Millénaire, dans la section IV intitulée « Protéger notre environnement commun ». Cette section énonce l'objectif qui consiste à « Intensifier la coopération en vue de réduire le nombre et les effets des catastrophes naturelles et des catastrophes dues à l'homme ».⁹

Les catastrophes naturelles surviennent lorsque les sociétés et les communautés sont exposées aux phénomènes climatiques extrêmes tels que les pluies diluviennes, la sécheresse, les tempêtes, ou les activités tectoniques dont ils n'arrivent pas à atténuer les effets. Alors que l'on parle habituellement de catastrophes naturelles, il convient de rappeler que tant la vulnérabilité humaine que l'action hostile des aléas naturels sont induites par l'activité humaine. Afin d'atténuer les effets des catastrophes naturelles, il faudra donc s'attaquer aux problèmes liés aux choix de développement inappropriés qui en accumulant les facteurs de risque finissent par conduire aux catastrophes naturelles et affaiblissent la capacité de l'Homme à y faire face.

L'accumulation des risques de catastrophe ainsi que les différents niveaux de leurs impacts incitent à réexaminer les choix en matière de développement qui ont été faits par les pays qui sont plus ou moins exposés aux catastrophes. Alors que les activités hostiles des aléas naturelles annulent les acquis du développement, c'est le processus de développement lui-même qui conduit à certaines catastrophes. Lorsqu'une école est construite sans capacité de résistance à un éventuel tremblement de terre, elle ne peut que s'écrouler si une telle catastrophe frappait. Ce qui revient à se demander s'il s'agit ici d'un exemple du risque de catastrophe qui annule les acquis de développement, ou d'un choix de développement inapproprié qui contribue à la création du risque de catastrophe?

La réalisation des Objectifs de développement pour le Millénaire est une responsabilité qui incombe en premier lieu à chaque Etat. A ce jour, 29 Etats ont publié des rapports sur la mise en œuvre de ces Objectifs.¹¹

Malgré la mobilisation internationale pour la réalisation des Objectifs de développement pour le Millénaire, les progrès accomplis demeurent généralement lents, ce qui

ENCADRÉ 1.3 LES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT POUR LE MILLENAIRE ET LA REDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHE

La Déclaration du Millénaire énonce un certain nombre de valeurs et d'objectifs dans le cadre d'un agenda international pour le XXI^{ème} siècle. Huit objectifs de développement pour le Millénaire ont été adoptés par l'Assemblée générale pour mettre en œuvre le programme élaboré dans la Déclaration. Chacun de ces objectifs sera abordé selon la relation qu'il entretient avec le risque de catastrophe :

1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim

- i) Réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour
- ii) Réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim

Les études menées dans le cadre de la mise en œuvre des Objectifs de développement ont confirmé une idée longtemps répandue : la vulnérabilité humaine et les aléas naturels sont interdépendants. La réduction des risques de catastrophe au niveau national dépend en effet de l'atténuation de la pauvreté, et la réciproque est vraie. La vulnérabilité aux aléas naturels peut jouer un rôle crucial dans des pays où être pauvre signifie manquer d'une alimentation de base ou de produits de première nécessité. Autrement dit, si les famines sont capables de réduire la capacité des individus à faire face aux difficultés et aux chocs occasionnés par les catastrophes, ces dernières peuvent détruire les moyens de production et, partant, engendrer la famine. Des études ont montré que les facteurs économiques et sociaux créent les conditions favorables à la famine notamment dans les pays qui traversent des crises politiques complexes.¹⁰

2. Assurer l'éducation primaire pour tous

- i) Donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires

La scolarisation est un facteur déterminant de la vulnérabilité des communautés, voire de leur marginalisation. Le fait d'acquérir un minimum de scolarisation et disposer d'aptitude numérique permet à l'individu de mieux participer aux activités de la société. L'élargissement de la participation des citoyens au processus de prise de décision en matière de développement est un fondamental pour la prévention des risques de catastrophe.

Le processus de scolarisation peut être soit directement interrompu en cas de destruction des écoles suite à une catastrophe, soit ralenti si les ménages perdent leurs ressources dans ces circonstances. En effet, les ménages touchés se trouvent souvent contraints à faire des choix difficiles : survivre et lutter contre la pauvreté d'abord, investir ensuite, si possible, dans l'éducation et la santé afin de renforcer les perspectives d'avenir. Malheureusement, pour les plus pauvres d'entre eux, il ne reste aucun choix à faire puisque le peu de ressources disponibles servira à assurer leur survie.

3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

- i) Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement

La facilitation de la participation des femmes et des fillettes au processus du développement, y compris à la prévention des risques de catastrophe, est une grande priorité. Partout dans le monde, les femmes jouent un rôle crucial dans la prévention de ces risques et dans le renforcement du développement. Dans certains cas, elles peuvent être plus exposées que les hommes à différents types d'aléas. Ainsi par exemple, les femmes au foyer sont plus exposées à la fumée de cuisine à l'intérieur des maisons et courent de graves risques si le logement est insalubre ou mal équipé. Elles sont également plus enclines à participer aux activités de la communauté qui contribuent à réduire les risques de catastrophe et à renforcer le développement. Faire en sorte que les politiques de prévention des risques de

catastrophe prennent en considération les femmes en tant que composante principale du capital social, revient en effet à améliorer les politiques de développement. De l'avis des personnes engagées dans le processus de développement, il s'agit ici d'un objectif qui ne sera pas facile à atteindre, mais qui pourra tout au moins s'inspirer des pratiques optimales en vigueur.

Chaque fois qu'une femme rencontre des obstacles pour accéder aux plus hauts niveaux de prise de décision, c'est le processus de développement durable et la prévention des risques de catastrophe qui se trouvent privés de ses connaissances et de ses aptitudes. Aussi, mettre fin aux disparités entre les sexes au niveau de l'accès à l'éducation constitue-t-il un élément principal du programme de prévention des risques de catastrophe.

4. Réduire la mortalité infantile

- i) Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.

La vulnérabilité particulière des enfants de moins de cinq ans aux différents types d'aléas se manifeste à travers le fait qu'ils sont les plus directement exposés à une série des risques qui peuvent aller des dangers quotidiens liés à l'assainissement et à l'approvisionnement en eau potable jusqu'aux risques de décès et de blessure en cas de catastrophe. Lorsqu'une catastrophe frappe et que les enfants de moins de cinq ans deviennent orphelins, abandonnés à eux-mêmes et aux douleurs des déplacements, cela peut affecter gravement leurs santés mentale et physique. Pour atténuer ces souffrances, les politiques de développement qui aspirent à réduire le taux de mortalité infantile, doivent également élaborer des stratégies afin de limiter ou de prévenir les risques de catastrophe.

5. Améliorer la santé maternelle

- i) Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle

Face aux pertes économiques infligées aux ménages et aux familles à la suite de catastrophes environnementales, les principales victimes se constituent des groupes sociaux les plus vulnérables. Nombreux sont les cas où les femmes, les fillettes et les personnes âgées font partie de cette catégorie, notamment lorsqu'ils ne jouissent pas d'une indépendance financière. A cet égard, la santé maternelle est considérée comme un indicateur stratégique de ce type d'inégalités au sein des ménages. En préservant les moyens de subsistance des familles, la prévention des risques de catastrophe sera à même de contribuer à renforcer la santé maternelle. Les mesures directes telles que l'investissement dans l'éducation et la santé sont capables d'améliorer également la santé maternelle et, partant, la résistance des ménages aux effets hostiles des aléas. De plus, protéger la santé des mères revient à protéger celles des enfants, l'élément le plus vulnérable au sein de la société, comme il convient de le rappeler.

6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies

- i) Stopper la propagation du VIH/sida et commencer à inverser la tendance actuelle
- ii) Maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance actuelle

Les interactions entre la situation épidémiologique et la vulnérabilité des populations aux catastrophes sont clairement établies. Par exemple, la pénurie de main-d'œuvre agricole parmi les populations rurales victimes du sida, affaiblit leur capacité de résistance à la sécheresse. D'un côté, les personnes souffrant d'une maladie chronique ainsi que les malades en phase terminale sont physiologiquement plus vulnérables à la famine. De l'autre côté, les catastrophes comme les inondations et la sécheresse peuvent créer des conditions idéales pour la prolifération des vecteurs de nombreuses maladies transmissibles. Ainsi, les dégâts causés aux réseaux d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de soins de santé peuvent augmenter les risques d'apparition de maladies.

7. Assurer un environnement durable

- i) Intégrer les principes du développement durable dans l'élaboration de politiques nationales ; inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales
- ii) Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable
- iii) Améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, d'ici à 2020

Lorsque surviennent des catastrophes ou des phénomènes naturels de moindre ampleur, réguliers et persistants, mettant en évidence les risques accumulés, c'est l'espoir du développement durable d'un environnement urbain ou rural qui risque d'être fragilisé. Force est de constater encore une fois la réciprocité de la relation entre les risques de catastrophe et le développement durable. Les pertes et les destructions croissantes dues aux glissements de terrain, aux inondations, et à d'autres types de catastrophes témoignent des lourds défis qu'il faut relever en vue d'atteindre les Objectifs de développement pour le Millénaire. En conséquence, il sera impossible d'améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, d'ici à 2020 sans l'élaboration de politiques de prévention des risques de tremblements de terre, de cyclones tropicaux, d'inondations et de sécheresses auxquels ils sont actuellement exposés.

8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

- i) Répondre aux besoins particuliers des Etats enclavés et des petits Etats insulaires en développement
- ii) Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement
- iii) Créer des emplois décents et productifs pour les jeunes
- iv) En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement
- v) En coopération avec le secteur privé, mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, à la portée de tous.

Les efforts visant à renforcer le développement durable et l'atténuation de la vulnérabilité humaine sont entravés par les fardeaux que représentent les dettes nationales, les conditions actuelles du commerce international, les prix élevés des médicaments essentiels, le manque d'accès aux nouvelles technologies, sans oublier l'apparition de risques nouveaux liés aux changements climatiques qui frappent toute la planète.

Les difficultés qu'éprouve la communauté internationale à conclure un accord international sur un ensemble de questions, comme fut le cas au Sommet mondial pour le développement durable qui s'est tenu en 2002 à Johannesburg, ou à la Conférence de l'Organisation mondiale du commerce qui s'est tenue à Cancun en 2003, mettent en évidence la nécessité d'établir un partenariat mondial pour le développement qui soit capable de contribuer à la réduction des risques de catastrophe.

Toutefois, des progrès ont été réalisés au niveau de la coopération internationale. Aussi, depuis que les pays exposés aux risques de catastrophes naturelles se sont-ils mis à renforcer leurs partenariats, leur pouvoir de négociation a été renforcé. Dans le cadre de l'Alliance des petits Etats insulaires (AOSIS), les petits Etats insulaires en développement s'emploient activement pour leur part à examiner les enjeux liés aux changements climatiques.

L'Equipe spéciale interinstitutions, principal mécanisme de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (ISDR), est un autre exemple qui illustre les efforts déployés en vue de renforcer les partenariats pour le développement et la prévention des catastrophes.

a des répercussions directes sur la gestion des risques de catastrophe.¹² Le huitième de ces objectifs, qui vise à mettre en place un partenariat mondial pour le développement, est celui qui offre le plus d'opportunités pour réduire les risques de catastrophe. En vue d'atteindre cet objectif, les pays développés devraient respecter leurs engagements en allégeant la dette des pays pauvres, en augmentant leur aide et en donnant à ces pays un accès équitable à leurs marchés. L'absence d'un consensus sur le commerce international, notamment sur la réforme du cadre réglementaire régissant le commerce agricole international, qui a conduit les négociations dans l'impasse lors de la récente Conférence de Cancun, en dit long sur les efforts qui restent à faire dans ce domaine. En l'absence d'une telle réforme, les pays en développement auront peu de chance de voir leur croissance économique augmenter au cours des prochaines années. Toutefois, parce que les réformes du commerce peuvent avoir des incidences considérables sur les modes de développements économique, social et territorial, elles entraîneront un changement au niveau de la répartition des risques de catastrophe dans le monde. En effet la relation de cause à effet qui existe entre les risques de catastrophe et le développement devient manifeste. A moins que la prévention des catastrophes ne soit intégrée dans les programmes de développement, les accords de libre commerce peuvent favoriser un développement générateur de risques.

Les questions ayant trait à l'environnement durable ont été examinées lors du Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable. A l'issue de ce Sommet, un plan d'action a été adopté encourageant les efforts de partenariat entre les secteurs public et privé pour traiter des problèmes liés à l'environnement et au développement. Les modalités de fonctionnement de ces partenariats en termes de création et de répartition de la richesse, de participation des parties prenantes et de l'impact du développement sur l'environnement, contribueront également à déterminer les formes que prendront les risques de catastrophe. Tout effort de réduction de ces risques repose sur l'examen urgent des dangers qui peuvent résulter de la dégradation continue de l'environnement provoquée par le déboisement, l'exploitation non rationnelle des ressources naturelles (y compris le pétrole), la dégradation des sols, la perte en biodiversité et les inquiétantes pénuries d'eau potable et d'eau d'irrigation.

Il convient de noter que tout en se concentrant sur les priorités établies par les Objectifs de développement pour le Millénaire, la communauté internationale est en train de changer la manière dont elle apporte son appui dans son domaine. Ce changement contribuera également à déterminer les formes que prendront les risques de catastrophe et la manière dont il faudrait concevoir les stratégies de renforcement de la sécurité. A cet égard, il faudrait examiner en particulier l'utilisation nationale du dispositif des Documents de Stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) afin de mieux définir les priorités en matière de dépenses publiques et de réexaminer le rôle de l'aide au

développement. Il importe tout autant aux gouvernements qu'à la société civile et au secteur privé de repenser conjointement cette aide.¹³

Par ailleurs, les dispositifs du DSRP doivent prendre en compte le fait que les risques de catastrophe mettent en évidence une pauvreté manifeste, comme il est de plus en plus constaté.¹⁴ Les dispositifs du DSRP offrent par ailleurs l'occasion de mettre fin aux divisions qui existent entre les décisions prises au niveau ministériel et les difficultés administratives entravant leur exécution, et entre les programmes de développement et l'intervention en cas de catastrophe.

1.5 Vers un nouveau débat : Associer la prévention des catastrophes et aux impératifs de développement

Une approche de gestion des risques de catastrophe élaborée dans la perspective du développement se situe à l'intersection de deux domaines gérés par deux communautés distinctes : Les planificateurs du développement d'une part et les promoteurs de la réduction des risques de catastrophe de l'autre. Le présent rapport aspire à amener les deux communautés à réexaminer ensemble leurs responsabilités. Il s'inscrit dans le cadre des initiatives prises dans le passé à cette fin. A cet égard, il convient de mentionner l'initiative des Nations Unies qui a adopté la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, 1990-1999 (DIPCN).

Malheureusement un certain nombre de catastrophes de grande ampleur ont eut lieu vers la fin de la DIPCN. La manifestation du phénomène El Niño entre 1997 et 1998 a provoqué des inondations en Afrique de l'est, en Amérique latine, dans les Caraïbes ainsi qu'en Asie du sud et du sud-est. Après le passage d'El Niño, les ouragans Georges et Mitch ont sévèrement frappé l'Amérique centrale et les Caraïbes. Cette vague de catastrophes s'est poursuivie avec d'importants glissements de terrain et des coulées de débris au Venezuela, sans oublier le cyclone qui s'est abattu sur l'Etat d'Orissa, en Inde, et les tremblements de terre qui ont secoué la Turquie, El Salvador et l'Inde. Cette série d'événements survenus entre 1997 et 2001 ont contribué à réexaminer de manière plus sérieuse le lien qui existe entre les catastrophes et le développement.¹⁵

La déclaration de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles (DIPCN) a contribué à faire avancer le débat sur le rôle des composantes sociales et économiques dans l'aggravation des risques de catastrophe. A cet égard, il a été constaté que les efforts déployés en vue de réduire les pertes dues aux catastrophes, par le biais de solutions technologiques, se concentraient sur les effets du