

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

problème et non sur ses causes profondes, et que la réduction des risques de catastrophe exigeait un engagement à long terme au niveau des processus du développement international. Les catastrophes majeures survenues vers la fin des années 90 ont confirmé ce point de vue.

En tant que mécanisme succédant en 2000 à la DIPC, la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (SIPC) vise à renforcer le programme établi dans ce domaine en axant ses activités sur la sensibilisation du public et l'évaluation et la gestion des risques de catastrophe. Dans

ENCADRÉ 1.3 L'ÉVOLUTION DE LA CONCEPTION DES CATASTROPHES ABOUTIT AUX IMPÉRATIFS DU DÉVELOPPEMENT

Depuis des années, chercheurs et experts ne cessent de prouver que les catastrophes n'étaient pas de simples manifestations de la volonté de Dieu. Il faut dire que l'argument de la fatalité était une interprétation courante qui a prévalu jusqu'aux années 70 où l'on a commencé à associer toutes les actions hostiles touchant l'environnement à des catastrophes naturelles, comme les tremblements de terre, les éruptions volcaniques et les cyclones. Autrement dit, un tremblement de terre était considéré comme une catastrophe en soi et l'ampleur de chaque catastrophe était due au simple hasard. Sachant que les tremblements de terre et les éruptions volcaniques étaient deux phénomènes inévitables, les gouvernements nationaux et la communauté internationale se sont contentés d'apporter les secours immédiats en cas de catastrophe ou de prévoir au meilleur des cas une planification préalable des secours en prévision des catastrophes.

À partir des années 70, les experts techniques, tels que les ingénieurs et les architectes, ont commencé à prêter attention au fait que l'impact des aléas naturels variait nettement selon la nature des structures, en particulier les immeubles. Aussi le facteur matériel fut-il introduit dans la perception des aléas naturels. D'où l'intérêt accru qui fut ensuite accordé à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies visant à réduire les pertes matérielles et à atténuer les effets des aléas (en construisant des digues et des ouvrages de protection contre les inondations) ou à renforcer la résistance des constructions. Malheureusement le coût nécessité par ces mesures explique la faiblesse des efforts déployés par un certain nombre de pays.

Au cours des années 70, mais surtout vers les années 80 et 90, des chercheurs en sciences sociales et humaines ont soutenu l'idée que les effets d'une catastrophe dépendaient non seulement de la résistance matérielle d'une structure, mais aussi et surtout de la capacité de résistance des sociétés humaines. Ainsi, grâce à de nombreuses études prouvant que les effets des aléas naturels variaient selon le groupe social et les pays affectés, la vulnérabilité économique et sociale est devenue le nouveau centre d'intérêt. Dès lors, l'explication des causes des catastrophes, autrefois limitée à la force de la nature, a commencé à inclure le processus de développement qui engendre différents niveaux de vulnérabilité au sein d'une société. C'est ainsi que le concept de réduction de la vulnérabilité est devenu une stratégie principale de réduction de l'impact des catastrophes, une ambition qui s'est révélée toutefois difficile à réaliser.

Vers la fin des années quatre-vingt-dix, il devenait évident que non seulement les processus de développement étaient responsables de la détermination des niveaux de vulnérabilité humaine, mais qu'ils contribuaient aussi à la dégradation de l'environnement – un argument qui gagne du terrain au fur et à mesure que les études des impacts du changement climatique permettent de brosser à grands traits un tableau de la vulnérabilité des activités de développement. Dans ce contexte, la gestion et la réduction des risques a été envisagée comme une stratégie qui intègre les stratégies antérieures en adoptant le point de vue qui consiste à considérer que toutes les activités de développement peuvent accroître les risques de catastrophe comme elles peuvent les réduire.

le cadre de ces efforts, le Secrétariat de la Stratégie a publié un document important intitulé « Vivre avec le risque : Une étude mondiale des initiatives menées en matière de prévention des catastrophes ». ¹⁶ Ce document passe également en revue les activités des Nations Unies en faveur de la promotion du développement durable et de l'atténuation des effets néfastes des catastrophes naturelles.

Dans le cadre du programme de réforme de l'Organisation des Nations Unies, l'Assemblée générale a décidé en 1997 de transférer au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) les responsabilités en matière de projets opérationnels portant sur les activités de prévention des catastrophes naturelles, d'atténuation de leurs effets et de préparation aux catastrophes. Depuis lors, le PNUD a fait des progrès considérables au niveau des activités de renforcement des capacités de réduction de catastrophes naturelles et de relèvement. Le PNUD appuie ainsi la mise en œuvre du programme de la SIPC aux niveaux national et régional. Les efforts déployés par le Programme dans ce domaine sont renforcés grâce à ses partenariats avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et avec d'autres agences des Nations Unies et des organisations internationales.

Les Institutions Financières Internationales (IFI), telles que la Banque mondiale et les banques de développement régionales, ont également commencé à manifester un intérêt particulier aux questions ayant trait à la relation entre les risques de catastrophe et le développement. De nombreuses considérations ont amené l'IFI à incorporer la prévention des catastrophes dans un certain nombre de leurs activités en tant que composante principale. Vu les dégâts massifs occasionnés aux infrastructures qui ont été construites grâce aux prêts bancaires accordés par l'IFI, les pertes essuyées par les économies nationales et la certitude acquise qu'à moins que la prévention des catastrophes ne soit incorporée dans les programmes de reconstruction, les nouveaux prêts d'aide au relèvement risquent de conduire tout simplement à la reconstruction des risques de catastrophe. Grâce au ProVention consortium, qui est un mécanisme élaboré par la Banque mondiale pour constituer un cadre de partenariat mondial regroupant les gouvernements, les organisations internationales, les institutions académiques, le secteur privé et la société civile, veille activement à promouvoir la recherche et les pratiques optimales en matière de gestion des catastrophes.

Les représentants de la société civile ont également joué un rôle important en faisant en sorte que les programmes de gestion des catastrophes passent de la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets à une intégration profonde de la question dans les processus de développement. Depuis 1992, la FICR publie chaque année un rapport intitulé Rapport Mondial sur les Catastrophes (World Disaster Report). Les deux dernières publications sont axées sur la prévention des catastrophes et le relèvement après les catastrophes. En se examinant de près la relation

entre les catastrophes et le développement, les principaux organismes de développement et les plus importantes agences humanitaires ont pris conscience de l'importance de la prévention des risques de catastrophe. Dans son rapport intitulé « La réduction des risques de catastrophes : Un défi pour le développement », la FICR plaide en faveur d'une prévention des risques de catastrophe basée sur les mécanismes de réponse aux catastrophes, dans le cadre des Objectifs de développement pour le millénaire.¹⁸

Il convient de souligner que la mise en place d'instituts nationaux et régionaux dédiés à la recherche, à la formation et à la mise en œuvre de projets dans des pays à hauts risques de catastrophe a contribué à mettre en évidence l'importance de la réduction des risques de catastrophe à l'échelle internationale. Les nombreuses approches utilisées actuellement en matière de gestion et de prévention des catastrophes, qui sont examinées et promues au niveau international, sont le fruit des recherches menées dans ce domaine et l'aboutissement du travail des chercheurs et des institutions de recherches des pays en développement. En effet, dès le début des années quatre-vingt-dix, des publications consacrées à ce sujet ont fait leur apparition dans de nombreux pays d'Amérique latine et les Caraïbes, d'Asie, et d'Afrique.¹⁹

La création d'organisations et de réseaux régionaux qui jouent un rôle important dans l'élaboration de politiques internationales en matière de prévention des catastrophes, confirme le bon déroulement de ce processus (voir chapitre 3).

1.6 Peut-on assurer un développement humain durable sous la menace des catastrophes naturelles ?

Les travaux du PNUD qui mettent l'accent sur le développement humain, ont inspiré la conception du développement dans ce rapport. En effet, le développement humain dépasse la simple question des gains et pertes de revenus sur le plan national. Il se rapporte à la création d'espaces dans lesquels les peuples peuvent développer leurs potentiels et mener des vies productives et créatives selon leurs besoins et leurs intérêts. Les peuples constituent en effet la véritable richesse des nations.

Le renforcement des capacités humaines constitue un préalable au développement humain. Le développement humain se doit en premier de renforcer ces capacités de base : la capacité de vivre longtemps et en bonne santé, la capacité d'avoir accès au savoir et aux ressources nécessaires pour mener une vie décente, et la capacité de participer à la vie sociale. En l'absence de ces capacités, on ne saurait parler de choix et d'opportunités dans la vie. La détresse et le choc ressentis par les communautés vulnérables aux catastrophes et les

ENCADRÉ 1.4 LA DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN SELON MAHBUB UL HAQ

L'objectif principal du développement est d'offrir aux peuples le plus grand choix possible. Ces choix peuvent être illimités comme ils peuvent changer avec le temps. L'être humain apprécie souvent ces services qui ne figurent pas, ou pas dans l'immédiat, dans les statistiques liées aux revenus ou à la croissance : un plus grand accès au savoir, une meilleure alimentation et de meilleurs services sanitaires, la sécurité des moyens de subsistance, la protection contre les crimes et les violences physiques, des moments de loisirs de qualité, les libertés politiques et culturelles et une participation aux activités de la communauté. L'objectif du développement est de créer un environnement qui permet à l'être humain de vivre plus longtemps, en bonne santé et de manière créative.

Source : Mahbub ul Haq²⁰

populations sinistrées, affecteront de différentes façons la capacité des sociétés humaines à préserver et à jouir des acquis en matière de développement humain. Par ailleurs, il faut préciser que les niveaux de développement humain détermineront également la capacité des communautés à faire face à la détresse et aux chocs en cas de catastrophe naturelle.

Les Rapports du PNUD sur le développement humain font ressortir le rôle que joue la prévention des catastrophes dans le développement humain. La prévention des catastrophes a été examinée de près dans les rapports thématiques réalisés sur le plan régional dont voici quelques exemples : le premier El Estado de la Region, 1999 et le second Rapport Régional sur le Développement Humain (2003) et qui couvre la région de l'Amérique centrale ; Building Competitiveness in the Face of Vulnerability, une étude publiée en 2002 par l'Organisation des Etats des Caraïbes de l'Est ; El Impacto de un Huracán, un rapport publié en 1999 au Honduras. Dans l'ensemble, vu la relation étroite qui existe entre la prévention des catastrophes et le développement humain, cette série de rapports du PNUD examine souvent, d'une manière moins systématique, les questions pertinentes ayant trait à la réduction des catastrophes.²¹

1.6.1 Les liens entre les catastrophes et le développement

« La réduction des risques de catastrophes: Un défi pour le développement », est un rapport axé sur la relation entre le développement humain et les catastrophes.²² Pour montrer

ENCADRÉ 1.5 DES RISQUES DE CATASTROPHE, DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT POUR LE MILLÉNAIRE

L'interaction entre le développement économique et les risques de catastrophe a des conséquences directes sur la réalisation du premier des Objectifs de développement pour le Millénaire (réduire l'extrême pauvreté et la faim), du sixième (combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies), et du septième (assurer un environnement durable).

L'interaction entre le développement social et les risques de catastrophe a des conséquences directes sur la réalisation du troisième de ces Objectifs (promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes), et du huitième (mettre en place un partenariat mondial pour le développement).