

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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup>

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 Haq<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

### 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.<sup>22</sup> 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).

TABLEAU 1.1 CATASTROPHE – DÉVELOPPEMENT

	Développement économique	Développement social
<b>Les catastrophes entravent le développement</b>	Destruction des biens immobiliers. Pertes des capacités de production, des marchés d'exportation et d'importation. Destruction des réseaux de transport, de communications et d'électricité. Perte des moyens de subsistance, des économies personnelles et du capital matériel.	Destruction de l'infrastructure des services de santé et d'éducation. Décès, invalidité ou migration des principaux acteurs sociaux entraînant la destruction du capital social.
<b>Le développement accroît les risques de catastrophe</b>	Les programmes de développement provisoire qui profitent à certains aux dépens des conditions de vie ou de travail des autres, ou qui contribuent à la dégradation de l'environnement	Les choix de développement favorisant une culture qui promeut l'isolement social et la marginalisation politique.
<b>Le développement réduit les risques de catastrophe</b>	L'accès à l'eau potable, à l'alimentation, à une bonne gestion des déchets ménagers, aux logements salubres augmente la capacité de résistance aux catastrophes. Les activités commerciales et les moyens de technologies peuvent contribuer à réduire la pauvreté. Les investissements dans l'élaboration de mécanismes financiers et dans les systèmes de sécurité sociale peuvent réduire la vulnérabilité des populations aux catastrophes.	Le renforcement de la cohésion de la communauté, l'intérêt accordé particulièrement aux personnes exclues ou aux groupes sociaux marginalisés (y compris les femmes), et l'encouragement d'une large participation aux processus de prise de décisions, le renforcement des services d'éducation et de santé augmentent la résistance des communautés aux catastrophes.

clairement les interactions entre ces deux éléments, il convient d'établir d'emblée une distinction entre la composante économique et la composante sociale du développement. Le fait que les composantes économiques et sociales du développement soient interdépendantes et imbriquées peut en effet créer une confusion. Pour éviter cette confusion, il serait préférable d'examiner dans un premier temps la manière dont ces deux composantes, ainsi que leurs assises institutionnelles et politiques, sont déterminées par les catastrophes. De même qu'il convient d'analyser la manière dont les développements économique et social – ainsi que les processus qui les véhiculent – interviennent directement ou indirectement sur l'augmentation ou la réduction des risques de catastrophe.

Le tableau 1.1 illustre les interactions entre les catastrophes et le développement qui seront abordées dans les chapitres suivants. Le développement social comprend tous les aspects de l'administration publique, les infrastructures de la santé et de l'éducation qui permettent la participation à la vie sociale. Le développement économique se rapporte aux moyens de production et à l'infrastructure économique, tels que les réseaux de transports qui permettent l'accès aux marchés, et l'ensemble des ressources naturelles qui assurent la durabilité des moyens des subsistance.

#### *Les catastrophes, limitent-elles le développement économique ?*

Lorsqu'une catastrophe survient, le risque qu'elle annule les acquis de développement est bien réel. En 1982, l'ouragan Isaac a détruit 22% des logements de l'archipel des Tonga.<sup>23</sup> Au Mozambique, les réparations des dommages causés par les inondations de 2000 aux systèmes de distribution d'eau, d'électricité, de télécommunications, aux services d'assainissement et de transport ont coûté 165,3 millions de dollars.<sup>24</sup> A ces chiffres spectaculaires, s'ajoutent les pertes constantes dues aux catastrophes qui réduisent le potentiel de développement de millions de personnes à travers le

monde. Ainsi, au Viet Nam, chaque année, les inondations détruisent environ 300 000 tonnes de vivres.<sup>25</sup>

Les catastrophes naturelles de grande ampleur entraînent la destruction des biens d'équipement, du capital matériel, de la production et des échanges commerciaux, le détournement des ressources destinées aux programmes de développement, la perte des économies personnelles et la baisse des investissements des secteurs public et privé. Les pertes causées par les catastrophes dans les pays en développement sont, en termes de pourcentage du produit national brut (PNB), plus élevées que dans les pays développés qui sont, toutefois, davantage affectés par les dommages économiques en raison du coût et de l'importance de leurs infrastructures et de leurs moyens de production.

Les tremblements de terre qui ont secoué en 2001, El Salvador et la ville américaine de Seattle ont causé à chacun des deux pays des pertes économiques de l'ordre de 2 milliards de dollars. Mais alors que ces pertes ont pu être facilement absorbées par l'économie américaine, elles ont représenté pour El Salvador 15% de son PIB de 2001.

Par ailleurs, un pays peut éviter les pertes directes dues aux catastrophes et réduire leurs effets indirects et secondaires en aval, si son économie est forte et son infrastructure économique est bien répartie sur tout le territoire. Ainsi les dommages directs causés par l'ouragan Louis, qui a frappé Antigua-et-Barbuda, ont été estimés à 330 millions de dollars, soit l'équivalent de 66% du PNB de ce pays. En revanche, parce qu'elle est nettement plus forte que celle d'Antigua-et-Barbuda, l'économie de la Turquie a pu absorber des pertes directes causées par le tremblement de terre qui a secoué la région de Marmara en 1999. La valeur de ces pertes se situe entre 9 et 13 milliards de dollars.

En plus de l'état de l'économie du pays, la proportion du territoire exposé aux catastrophes joue un rôle déterminant.

La très grande vulnérabilité des petits Etats insulaires en développement est souvent due à ce facteur. Ainsi, après l'éruption volcanique de 2001, les trois-quarts de l'île de Montserrat sont devenus inhabitables. Jusqu'à ce jour, seuls 36% de la population qui habitait l'île avant cette catastrophe y vit encore, grâce en particulier au soutien du Royaume-Uni.

Par ailleurs, le manque de diversification de l'économie peut constituer un danger aussi bien pour les ménages qu'à l'échelle du pays. La diversification des productions agricoles dans les régions rurales a depuis longtemps été soulignée comme un important mécanisme de résistance aux fluctuations du marché et aux changements climatiques. Toutefois, force est de constater que la nécessité pour certains pays de diversifier leurs économies se trouve entravée par les règles dictées en matière d'échange international qui les forcent à la spécialisation dans la production. C'est le cas des pays auxquels a été imposée la production et l'exportation des produits de première nécessité alors qu'ils sont exposés aux risques de sécheresse, d'inondation, ou de cyclones tropicaux. Ainsi, la production agricole du continent africain a souffert en 1997 d'une baisse importante entraînée par le phénomène El Niño. Les productions agricoles du Botswana, du Lesotho, du Malawi, de l'Afrique du Sud, du Swaziland, et de la Zambie ont enregistré une baisse très importante.<sup>27</sup>

La relation entre la structure de l'économie d'un pays, sa diversification et les effets des catastrophes est complexe. L'économie des pays à revenu faible n'est pas forcément la plus susceptible d'être sévèrement touchée par les catastrophes. Bien que le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Malawi et Swaziland dont l'économie agraire est dite simple, soient vulnérables à la sécheresse, la reprise peut-être rapide, grâce au retour de bonnes pluies et à l'aide de la communauté internationale. En effet, une étude qui s'est penchée sur les incidences de la sécheresse a montré que les économies intermédiaires, comme celles du Sénégal et du Zimbabwe, sont plus vulnérables à ce type de catastrophes dont les effets sont largement répandus et touchent les secteurs manufacturiers. En conséquence, le relèvement après la sécheresse risque d'être retardé dans la mesure où la reprise dans le secteur manufacturier peut être plus lente que dans le secteur agricole et dans la mesure où cette situation ne suscite pas l'aide internationale.<sup>28</sup>

Au niveau local, les catastrophes peuvent affecter gravement les moyens de subsistance des ménages et appauvrir davantage les groupes vulnérables. Le décès ou la blessure des personnes en charge de la famille, l'interruption de la production ou de l'accès aux marchés, la destruction des moyens de production, tels que les entreprises à domicile, constituent quelques exemples des effets des catastrophes sur les économies locales et sur le niveau de vie des ménages. Ces effets se caractérisent par le fait qu'ils s'accumulent au fur et à mesure que les répercussions limitées des aléas détruisent les moyens de subsistance. La capacité des ménages et des communautés locales à se relever après une catastrophe de

grande ampleur, et à atténuer ses effets, risque d'être limitée si elle a déjà été affaiblie par l'accumulation des petites pertes sur une période donnée.

### *Les catastrophes, limitent-elles le développement social ?*

Il est évident qu'une population affaiblie et appauvrie à cause des catastrophes, en particulier lorsqu'elle subit en plus des pertes dues au VIH/sida, à la malnutrition et aux conflits armés, aura sans doute moins de capacité à construire des systèmes d'irrigation, à aménager des digues pour collecter les eaux, à entreprendre des travaux de terrassement, à planter des arbres pour prévenir le glissement de terrain ou pour servir de brise-vent. L'absence de ces actifs sociaux augmente en effet la vulnérabilité des communautés aux catastrophes.

Les catastrophes provoquent la destruction des structures sanitaires, des systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, des logements et des installations du secteur de l'éducation, de tout ce qui est à la base du développement social. Il suffit de rappeler les conséquences directes du tremblement de terre qui a secoué El Salvador en 2001, endommageant gravement 23 hôpitaux, 121 centres de santé et 1566 écoles, ou encore le cyclone qui s'est abattu en 1999 sur l'Etat d'Orissa, en Inde, entraînant la contamination des eaux souterraines et endommageant de nombreuses écoles.<sup>29</sup>

Toutefois, les conséquences néfastes sur le développement social ne se limitent pas aux effets directs des catastrophes. Au lendemain d'une catastrophe naturelle ou pendant l'arrivée progressive d'une catastrophe comme la sécheresse ou une crise politique complexe, il arrive que les pouvoirs publics puisent dans les ressources destinées à l'aide au développement pour financer les opérations de relèvement tout en privilégiant un groupe ou un secteur aux dépens d'un autre.

Une étude du rôle de la gestion publique dans les énormes pertes suite au cyclone qui a frappé Orissa en 1999, a montré que la corruption répandue dans tous les cercles gouvernementaux, les complications bureaucratiques, les rivalités politiques, et l'indifférence de la société civile ont tous contribué à la vulnérabilité de la population à cette catastrophe.<sup>30</sup> Certaines réactions de la société civile aux catastrophes peuvent soumettre les institutions démocratiques d'un pays à rude épreuve. Ainsi la réaction des Chiliens au tremblement de terre qui s'est abattu sur leur pays 1985 a failli déstabiliser le régime dictatorial qui dirigeait le Chili.<sup>31</sup> C'est à coup de répression que l'Etat a réussi à reprendre le contrôle du gouvernement.

Suite aux catastrophes naturelles, les femmes risquent de faire face à des difficultés et des injustices supplémentaires puisqu'elles sont amenées parfois travailler plus que les hommes afin de garantir la survie de la famille. Lorsque ces contraintes supplémentaires pèsent sur les femmes, c'est le

développement social qui s'en trouve affecté. Toutefois, il est possible qu'à long terme cette situation puisse aboutir à une augmentation de la participation économique et politique des femmes, et donc au renforcement du développement social.

Dans le cas du Bangladesh, il faut noter que l'exclusion des femmes de la gestion des refuges qui ont été mis en place suite à un ouragan les a conduites, ainsi que les fillettes, à refuser de s'abriter dans ces établissements. Le statut social des femmes s'est nettement amélioré depuis qu'elles sont associées aux processus de prise de décisions, et depuis que le réexamen de la gestion de ces refuges a augmenté leur participation.

### *Le développement économique, contribue-t-il à accroître les risques de catastrophe ?*

Nombreux sont les exemples illustrant les cas où la croissance économique contribue à accroître les risques de catastrophe. Ceci s'applique aussi bien aux entreprises individuelles qu'aux sociétés internationales. L'ampleur catastrophique des feux de forêts qui ont éclaté en 1997, en Indonésie, polluant gravement son pays voisin, la Malaisie, est en partie due au fait que l'incendie a échappé au contrôle des agriculteurs qui avaient pour coutume de brûler la parcelle pour fertiliser les sols et multiplier les plantations d'arbres à finalité commerciale, comme le palmier à l'huile. De même, les développements touristiques construits dans la bande côtière de l'île de la Barbade et le traitement inadéquat des eaux usées et des déchets générés par les sports nautiques qui en découlent, risquent d'aggraver les risques de destruction des récifs coralliens, qui protègent le littoral contre les tempêtes.

La catastrophe provoquée en 1998 par l'ouragan Mitch a interpellé la communauté internationale et incité à la réflexion sur la relation entre la pauvreté et la dégradation de l'environnement. Le concept de « la reconstruction et la transformation » a été lancé par les gouvernements lors des réunions qu'ils avaient avec les bailleurs de fonds au sujet de l'aide étrangère. En acceptant de réorienter les projets de développement, certains gouvernements ont en quelque sorte avoué que les structures économiques antérieures aux catastrophes ont contribué à la vulnérabilité des populations qui n'ont pas pu se prémunir des effets dévastateurs de ce cyclone tropical.

La promotion de certains choix de développement qui déterminent la nature des risques et des pertes liées aux catastrophes dépend des gouvernements. Par exemple, à Izmit, en Turquie, la corruption systématique a grandement contribué à la négligence des normes réglementant les constructions.

Les risques actuels de catastrophe peuvent être le résultat de décisions prises en matière de développement par des responsables extérieurs et qui peuvent être fatales aux communautés locales. Les risques de catastrophe liés aux changements climatiques, à la pollution des fleuves par

les effluents ménagers et industriels qui font accroître la vulnérabilité des communautés rurales aux catastrophes illustrent bien les rapports de cause à effet qui interviennent à différents niveaux.<sup>34</sup>

L'important décalage qui existe entre les acquis de développement et les risques qu'ils engendrent au fil du temps, et entre la capacité de certains à jouir des avantages du développement tout en faisant courir aux autres les risques de catastrophe, n'est pas assez compris et mérite d'être examiné plus profondément. La mondialisation contribuera sans doute à l'émergence d'autres facteurs, modifiera les risques actuels de catastrophe ou les perpétuera.

Le développement économique n'a nul besoin de contribuer à créer les conditions qui mettent en danger l'existence humaine et environnementale et augmentent les risques de catastrophe. Pour garantir la protection de l'homme et de son environnement, il faudrait saisir la nature des interactions des programmes de développement avec les risques de catastrophe.

### *Le développement social, augmente-t-il les risques de catastrophe ?*

Il est difficile d'imaginer comment le développement social (meilleures conditions sanitaires, systèmes d'assainissement, d'éducation, participation active des femmes à la vie sociale... etc.) puisse augmenter les risques de catastrophe. Une telle chose n'est possible que lorsqu'une ou plusieurs personnes sont forcées, pour différentes raisons, de s'exposer aux dangers, ou d'y exposer les autres.

L'urbanisation rapide et non maîtrisée est la meilleure illustration des situations où le développement augmente les risques de catastrophe. La prolifération des logements illégaux et des bidonvilles au sein des villes sous la pression des mouvements de migration internationale (Exemple : la migration des populations vivant en Afrique de l'Est vers Johannesburg ou des pays de l'Amérique centrale vers les grandes villes des États-Unis) ou de migration interne (l'exode de la population rurale vers les villes) est à l'origine de l'augmentation des conditions de vie instables. Des abris de fortune sont construits dans des ravins, sur des pentes abruptes, dans des zones inondables ou à proximité de sites industriels dangereux ou de réseaux de transports. Du fait principalement d'une mauvaise qualité des logements et d'un manque d'accès aux services de base, environ 600 millions de citoyens en Afrique, en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes vivent dans des conditions qui nuisent gravement à leur santé et mettent leur vie en péril.<sup>37</sup>

C'est dans l'espoir d'améliorer non seulement leur qualité de vie, mais aussi leur accès aux soins de santé, à l'éducation de leurs enfants, que la plupart de ces populations sont aujourd'hui prêtes à prendre le risque de vivre dans des zones gravement exposées aux aléas naturels. Il faut préciser toutefois que ce n'est pas tant l'augmentation du développement social en soi qui accroît la vulnérabilité de ces populations aux

catastrophes, mais c'est leur marginalisation économique et leur exclusion politique.

### *Le développement économique, réduit-il les risques de catastrophe ?*

Pour que le développement économique puisse éviter d'augmenter les risques de catastrophe, il faut que les programmes de développement incorporent trois moteurs de développement et prendre en compte la possibilité de conflits qu'ils suscitent. Le premier moteur de développement concerne la génération de revenus, qui peut augmenter le niveau de développement humain. Vient ensuite la distribution des richesses qui est capable de réduire la vulnérabilité aux catastrophes des groupes les plus pauvres de la société. Le troisième moteur concerne les effets externes de la création des richesses (déchets, pollution, dégradation de l'environnement...) qui ont besoin d'être maîtrisés pour sauvegarder l'environnement dont dépend la vie humaine.

La prise en compte des risques de catastrophes naturelles dans les instruments de développement est cruciale si l'on veut éviter qu'un développement économique ne génère de nouveaux risques. Il faudrait donc se baser sur les études qui ont déjà procédé à l'évaluation des risques, prendre en compte les risques de catastrophe dans des activités ayant trait à la construction, aux développements industriels et agricoles et aux nouvelles technologies. Cet effort nécessite une stratégie à deux volets qui s'articule de la manière suivante : se servir des informations portant sur l'évaluation des risques lors de l'aménagement du territoire et de l'élaboration des réglementations de la construction pour garantir la résistance, la sécurité et la durabilité des activités de développement ; et évaluer l'incidence des risques de catastrophe liés au développement économique sur des lieux et des groupes sociaux différents.

Le projet de gestion environnementale et la prévention des crues dans le bassin du fleuve Klang, en Malaisie, offre un bel exemple des projets de développements axés sur la réduction des risques de catastrophe. L'urbanisation d'une bonne partie des terres agricoles autour du bassin du fleuve Klang a été si rapide qu'elle a favorisé l'établissement d'une population estimée à 3,6 millions de personnes. Cette urbanisation se continue malgré la fréquence des inondations et la dégradation continue des bandes riveraines. Un plan directeur pour la protection de l'environnement a été élaboré pour orienter la gestion de l'environnement. Il vise à améliorer la qualité des eaux du fleuve et à mettre en place un système d'alerte aux crues et de prévention des inondations.<sup>40</sup>

Intervenant au cours de la phase de la reconstruction des infrastructures après une catastrophe, les mécanismes du marché financier visent à mobiliser les ressources auprès de la Banque mondiale, des compagnies d'assurance et de réassurance et à appliquer les règles de gestion des pertes économiques aux projets de développement et d'investissement.

L'objectif de ces mécanismes est d'amener les gouvernements à réorienter les fonds destinés à l'aide d'urgence et aux projets de reconstruction vers des investissements visant à atténuer efficacement et durablement l'exposition des pays aux risques de catastrophe.<sup>41</sup>

Ces efforts devraient être également déployés dans les pays à faible revenu et à revenu moyen dont les populations vulnérables aux catastrophes ainsi que l'introduction de nouvelles technologies et déchets potentiellement dangereux augmentent rapidement.

L'unique possibilité d'aider les communautés locales à mieux résister aux effets des catastrophes réside dans les programmes de micro-finance. En accordant des micro-crédits, les programmes de micro-finance réussissent à renforcer les opportunités de développement. C'est le cas de la Grameen Banque, au Bangladesh, qui s'est engagée depuis longtemps à aider les petites entreprises en accordant ce type de crédits. Au cours de la période des inondations qui ont largement ravagé le Bangladesh entre 1988 et 1998, les mécanismes financiers mis en place par cette banque pour aider les familles à diversifier leurs moyens de subsistance selon les saisons, ont permis de réduire les pertes économiques des groupes les plus vulnérables, notamment parmi les agriculteurs.<sup>42</sup>

### *Le développement social, réduit-il les risques de catastrophe ?*

Les objectifs qu'un gouvernement donné se fixe en matière de développement social reflètent sa gestion des risques de catastrophe et son programme de développement. Pour réduire les risques de catastrophe, les pouvoirs publics doivent être sensibles aux besoins des populations exposées aux catastrophes naturelles, et se montrer capables de prendre, en temps opportun, des décisions équitables et stratégiquement cohérentes en matière de mobilisation des ressources et de déboursement.

Il est inutile de rappeler que la santé et l'éducation sont les deux piliers du développement social. L'amélioration de la santé et de l'éducation contribue inévitablement à réduire la vulnérabilité humaine aux catastrophes et à limiter les pertes qu'elles provoquent. Une population en bonne santé, où tous les enfants ont été vaccinés, a plus de chance de mieux supporter les conditions de vie dans les établissements, les abris, et les camps construits pour les personnes déplacées à cause des catastrophes.

Une population scolarisée et mieux éduquée – y compris les femmes et les fillettes – est capable de collaborer aux efforts des experts pour protéger l'environnement urbain et la vie des communautés rurales. Elle est également capable de mieux répondre aux alertes annoncées par les pouvoirs publics et aux autres mesures prises par ce dernier afin d'atténuer l'effet des catastrophes. L'importance d'améliorer l'accès des femmes et des fillettes à l'éducation, a été soulignée dans les Objectifs de développement de l'ONU pour le millénaire. Cela a en outre un impact prouvé sur la réduction des risques de catastrophes.

Depuis 1997, Gram Vikas qui est une organisation de promotion du développement rural, travaille dans l'Etat d'Orissa, en Inde. Lors de la mise en œuvre du projet d'approvisionnement du village de Samantrapur en eaux potables en 1994, les pouvoirs publics se sont heurtés à une forte opposition des femmes qui ont été exclues du processus de prise de décisions au niveau local. La leçon tirée de cet incident c'est qu'il fallait associer les femmes aux décisions qui sont prises à l'échelle locale pour garantir le succès d'un projet de développement. Ainsi, forts de cette expérience, les pouvoirs publics ont fournis aux femmes une alphabétisation de base, ainsi qu'une initiation à la santé et une formation en matière de création d'emploi. Aujourd'hui, parce qu'elles sont associées au maintien des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement, elles jouent un plus grand rôle dans la gestion des affaires du village.

Le développement social montre l'importance de la cohésion sociale et de la participation de tous les acteurs aux processus de prises de décision. La réalisation de ces objectifs constitue un défi pour de nombreuses populations sujettes aux catastrophes naturelles. L'expression capital social renvoie souvent à la force des liens de solidarité au sein d'une communauté. Ainsi, les projets qui sont capables de développer le capital social pour servir les biens communs ont des chances de réduire la vulnérabilité des populations aux catastrophes. Il faut toutefois préciser que le capital social peut être parfois ambiguë (c'est le cas du clientélisme) ou négatif – comme dans les milieux du trafic de drogue.

A cela il faut ajouter que la qualité et le poids du capital social peut changer au fil du temps. En tout cas, l'impact des catastrophes naturelles sur le capital social reste incertain.

#### ENCADRÉ 1.6 LES POUVOIRS PUBLICS ET LES RISQUES DE CATASTROPHE

Le rôle des pouvoirs public est crucial au niveau de l'intégration des nouvelles stratégies de réduction des risques de catastrophe dans les projets de développement, ou de la réadaptation des stratégies adoptées ultérieurement aux exigences actuelles. Il convient à cet égard d'élaborer des instruments qui soient capables de servir aussi bien la réduction des risques de catastrophe que les projets de développement. Pour réussir sur les deux plans, il faut une participation égale des hommes et des femmes, des groupes religieux et ethniques, des différentes classes économiques au processus de prise de décision. L'association du savoir local et traditionnel des populations vulnérables au savoir scientifique dans ce domaine garantira une bonne gestion des risques de catastrophe et des programmes de développement.

Il est également important de savoir quel type de gouvernance risque par inadvertance de devenir un facteur de vulnérabilité humaine aux catastrophes. Bien que l'existence d'une concurrence au niveau des réseaux sociaux ne soit pas une mauvaise chose en soi, elle risque de le devenir si l'aide en temps de catastrophe ou l'aide au développement passent par le clientélisme qui favorise la corruption et les inégalités, et perpétue les risques de catastrophe.

En raison du manque de données internationales sur ce sujet, le thème de la gouvernance ne sera pas abordé dans le Chapitre 2 qui examine les résultats de l'indice de risque de catastrophe (IRC). Il sera toutefois examiné dans le chapitre 3.

Des études comparées des conflits armés ont mis en évidence un cercle vicieux dans lequel la rupture des interactions entre les groupes sociaux affaiblit la circulation de l'information, ce qui entraîne à son tour une perte de confiance mutuelle et finit par diminuer les actions prises par la communauté. Cette étude a conclu que ce cercle vicieux explique pourquoi au lendemain des conflits ces sociétés éprouvent des difficultés à parvenir à des accords,<sup>43</sup> ou d'une façon générale à construire la démocratie et à promouvoir le développement économique.<sup>44</sup>

En revanche, le Centre dominicain pour l'atténuation des catastrophes a facilité le développement du capital social parmi les populations vulnérables aux catastrophes dans ce pays. Il a mis en place une stratégie à long terme au titre de laquelle les réunions de formation en matière de leadership comprennent des séances de préparation aux catastrophes. Le résultat de cette initiative s'est manifesté à travers le nombre d'organisations de femmes et les associations de quartier. Cette expérience a appris aux leaders à mobiliser la communauté, à se fixer un objectif et à le réaliser.<sup>45</sup>

#### *Les catastrophes, peuvent-elles fournir des opportunités de développement économique et social ?*

La possibilité que les catastrophes contribuent à des résultats positifs n'a été abordée dans le tableau 1.2.

Toutefois, il convient de noter que le processus de relèvement après les catastrophes peut fournir l'opportunité d'élaborer des mécanismes de réduction des risques de catastrophe et de les intégrer dans les programmes de développement. Les catastrophes peuvent inciter à réexaminer la relation qui existe entre les catastrophes et le développement et réorienter les priorités en matière de développement. Il est important que les parties intéressées à l'échelle nationale et internationale participent à ces réflexions qui ne devraient pas se limiter aux communautés locales.

Les perturbations des activités provoquées par les catastrophes peuvent favoriser l'émergence d'autres formes d'organisations sociales. Au-delà des expériences négatives comme le pillage, il y a des chances que des organisations plus égalitaires et solidaires voient le jour dans ce contexte. Appuyer les efforts de ces organisations est une façon d'inscrire les priorités de développement dans la durée, au-delà de la réponse immédiate aux catastrophes.

Ainsi s'est créé à Manille, aux Philippines, un Réseau d'action citoyenne en réponse aux catastrophes qui a été mis en place pour promouvoir la transparence au niveau du gouvernement et la participation du peuple aux décisions ayant trait au développement. Il s'agit d'une alliance spéciale des organisations qui se sont regroupées dans le cadre de la Campagne de soutien aux victimes des catastrophes suite à l'éruption du Volcan Mont Mayon en 1984.<sup>46</sup>

Au cours des périodes de la reconstruction et du relèvement, les apports financiers sous forme d'aide, d'allègement de la

dette nationale, d'indemnisation par les assurances, et de transferts de capitaux provenant de particuliers peuvent aider les pays victimes des catastrophes à faire face aux besoins urgents de financement de leur balance des paiements, et réorienter leurs priorités en matière de développement.

Toutefois, les effets positifs de ces apports financiers sur l'ensemble de l'économie tendent à se limiter à la période de la reconstruction. Suite à l'ouragan Gilbert en 1988, l'économie de la Jamaïque a été fortement stimulée grâce au versement de 413 millions de dollars d'indemnisation par les compagnies de réassurance et à l'octroi d'une aide étrangère de 104 millions de dollars. C'est ainsi que le déficit extérieur courant du pays a sensiblement diminué en passant de 253 à 38,3 millions de dollars. Mais cette reprise économique n'a pas duré longtemps. Car, dès que les ressources financières ont été épuisées, les incidences de la catastrophe sur les capacités de production du pays ont commencé à se faire sentir. L'année suivante, le déficit courant de la Jamaïque a fortement augmenté en atteignant 297 millions de dollars.<sup>47</sup>

Ces exemples montrent que les catastrophes peuvent offrir l'occasion de réfléchir aux causes profondes de ces phénomènes et de réorienter les priorités en matière de développement afin de réduire la vulnérabilité humaine et les effets hostiles des aléas naturels. Des opportunités de développement sont manquées ou compromises lorsque les pays recréent les conditions antérieures aux catastrophes. Les conditions en question concernent aussi bien les institutions de gouvernance que les infrastructures du pays.

## 1.7 Comment incorporer la gestion des risques de catastrophe dans les programmes de développement?

Les gouvernements des pays régulièrement confrontés aux catastrophes naturelles devraient faire de la gestion des risques de catastrophe une priorité de leurs programmes de développement. Un pays comme le Mozambique, par exemple, est confronté à un cycle régulier de sécheresse et d'inondations: 1976-1978 (inondations), 1981-1984 (sécheresse), 1991-1993 (sécheresse), 1996-1998 (inondations) 1999-2000 (inondations).<sup>48</sup>

Certes les catastrophes naturelles font peser un lourd poids sur le développement de certains pays, mais ce n'est pas pour autant qu'il faille les considérer comme étant naturellement plus exposés aux catastrophes que d'autres. L'Afrique subsaharienne est souvent associée à la sécheresse, l'Amérique centrale aux tremblements de terre, les îles du Pacifique et des Caraïbes aux cyclones tropicaux. Dans chacun de ces cas, la nature n'est pas le seul facteur engendrant des

risques de catastrophe. Les processus de développement sont à leur tour responsables de l'accroissement de la vulnérabilité et des conséquences désastreuses des aléas naturels.

Cette section contient un certain nombre d'idées qui visent à stimuler la réflexion sur les manières dont les programmes de développement inappropriés peuvent engendrer les risques de catastrophe.

### *Les risques actuels remontent à des décisions historiques en matière de développement*

L'origine de nombreux risques de catastrophes naturelles remonte à des décisions historiques en matière de développement.<sup>49</sup> Ainsi, de nombreuses grandes villes dans le monde se sont développées à l'époque précoloniale et coloniale sur des zones exposées aux tremblements de terre, aux inondations et aux cyclones tropicaux. Parmi ces villes, certaines sont situées sur le littoral, telles que Dhaka, au Bangladesh ; Mombassa, au Kenya ; et Manille, aux Philippines. Pour contrôler les populations autochtones d'Amérique latine ou pour être à proximité des ressources minières, les pouvoirs coloniaux ont préféré aménager des villes à l'intérieur des terres. Au fil du temps, la croissance démographique à l'époque post-coloniale a augmenté le nombre de la population vulnérable aux tremblements de terre. C'est le cas des populations vivant dans les villes de Mexico, au Mexique, et de San Salvador, à El Salvador. Il faut rappeler qu'entre 1575 et 1986, la ville de San Salvador a survécu à neuf tremblements de terre, qui la détruisirent partiellement ou dans sa totalité.

### *Les décisions prises aujourd'hui en matière de développement détermineront les futurs risques de catastrophes naturelles*

L'influence des décisions prises dans le passé en matière de développement rappelle que les programmes de développement élaborés aujourd'hui détermineront les futurs risques de catastrophes naturelles. D'où l'importance de la coopération internationale au niveau de la gestion du développement. La communauté internationale a besoin, par exemple, de concerter ses efforts en matière de gestion du changement climatique à l'échelle mondiale et du soutien des stratégies visant à aider les communautés et les pays les plus affectés par les effets adverses de ce phénomène à mieux s'adapter à cette situation. L'augmentation du niveau de la mer met à rude épreuve les communautés vivant dans de régions côtières alors que le changement climatique rend encore plus difficile l'élaboration de programmes de développement à moyen et long terme. Au cours de la période de sécheresse qui a sévi à Fidji entre 1997 et 1998, la distribution nécessaire de vivres et l'approvisionnement en eau potable ont coûté environ 18 millions de dollars.<sup>50</sup>

### *Les déplacements des populations modifient actuellement le contexte des risques de catastrophe*

L'exode massive de la population rurale vers les villes est à l'origine de la prolifération des taudis dont un certain nombre est situé dans des zones à risque et construit d'une