

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.⁴⁷

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).⁴⁸

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.⁴⁹ 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.⁵⁰

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

manière qui ne répond pas aux exigences environnementales. La marginalisation des familles rurales pauvres a entraîné leur installation dans des terres agricoles exposées aux aléas naturels. De même que l'augmentation énorme et continue du niveau de pauvreté ou de la proportion des personnes démunies, détériore de manière dramatique leurs conditions sociales et affecte de plus en plus leurs vulnérabilités aux catastrophes naturelles.

Les nouveaux modes de développement modifient les types d'aléas

Les nouveaux modes de développement ont introduit de nouveaux types d'aléas naturels. Par exemple, la conversion des forêts de mangroves en étangs de crevettes cultivés de manière intense dans de nombreuses zones côtières tropicales basses en Asie du Sud-Est et en Amérique du sud a entraîné l'érosion des côtes et la perte de la protection offerte par ces forêts contre l'érosion dues à différents types d'aléas naturels. L'introduction de nouvelles technologies chimiques dans l'agriculture, l'augmentation de la consommation de l'énergie dans les centres urbains, l'augmentation du trafic international des déchets toxiques sont tous des exemples de la création nouveaux types d'aléas, plus complexes. La réduction des risques de catastrophe devrait être donc placée dans le cadre des interactions entre les aléas naturels et les aléas de nature technologique.

Les aléas au quotidien

La gestion des aléas quotidiens peut renforcer la capacité de résistance aux dangers. C'est l'une des convictions qui sous-tendent les stratégies d'adaptation qui sont adoptées par les agriculturalistes. Mais la situation la plus répandue, notamment dans les établissements urbains qui se développent rapidement, montre que les aléas quotidiens vont de pair avec la pauvreté et la vulnérabilité. Les types d'aléas quotidiens comprennent les systèmes d'assainissement et d'égouts inappropriés, l'insécurité alimentaire, la malnutrition, le chômage, et le manque de revenus stables et suffisants, l'usage de la drogue et les violences sociale et conjugale. Ces conditions de vie quotidiennes peuvent compromettre les chances de développement et accroître la vulnérabilité aux catastrophes.

L'accumulation des risques conduit au déclenchement des catastrophes

L'action combinée des aléas quotidiens et des différents facteurs de risque peuvent aboutir au déclenchement d'une catastrophe naturelle. La réalisation du premier Objectif de développement pour le Millénaire (réduire l'extrême pauvreté et la faim), du septième (assurer un environnement durable), auront un impact direct sur la réduction de la vulnérabilité humaine aux aléas quotidiens et de l'accumulation des risques qui conduisent au déclenchement des catastrophes.

Une série de catastrophes naturelles à petite échelle mène vers les catastrophes de grande ampleur

La relation indissociable entre les catastrophes naturelles à petite et à grande échelle s'appelle la concaténation des

risques. Ainsi, une catastrophe de grande ampleur est ordinairement composée d'une série de catastrophes de petite échelle et de différents types d'aléas. Par exemple, lorsqu'un ouragan survient, il peut déclencher des inondations et des glissements de terrain. L'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans les programmes de développement signifie qu'il faut prendre en compte les catastrophes quelles que soient leurs échelles.

Cette analyse nous amène à nous poser ces importantes questions...

Est-ce que les effets des risques et des catastrophes augmenteront forcément dans le futur ?

Est-il possible de maintenir la croissance économique tout en en mettant en œuvre des politiques de réduction des risques de catastrophe ?

Faut-il absolument changer tous les paramètres des modèles de développement prochains pour réduire la possibilité des risques de catastrophe, ou bien est-il possible d'accomplir des progrès notables dans ce domaine tout en procédant à des changements moindres ?

Ce rapport analyse ces questions et plaide en faveur d'une réorientation des stratégies de réduction des catastrophes en passant d'une approche entièrement axée sur la réduction des impacts des catastrophes sur le développement vers une approche orientée vers la gestion intégrée des risques de catastrophe qui promeut en plus des programmes de développement qui contribuent à réduire les risques.

Cette approche ne sous-estime pas l'importance des éléments qui font partie de la gestion des catastrophes (la préparation, la réponse aux urgences, la réhabilitation et la reconstruction). Elle souligne la nécessité de garder à l'esprit qu'un développement mal planifié est susceptible d'obtenir des résultats provisoires et d'augmenter les risques de catastrophe.

L'augmentation des coûts humains et économiques des catastrophes souligne la nécessité de disposer de stratégies de réponse aux catastrophes qui commencent par identifier et traiter les causes profondes, contenues dans les modes de développement contemporains, et en faire une partie intégrante des politiques adoptées en matière de développement. S'il est possible de réduire les risques de catastrophe dans une société donnée tout en respectant ses objectifs en matière de développement durable, les investissements consentis à cette fin ont des chance de réduire les dépenses liées aux réponses aux urgences et à la reconstruction, et diminuer les pertes humaines inestimables dues aux catastrophes.

Cette approche fait la différence entre deux types de gestion des risques de catastrophe : La gestion prospective et la gestion compensatoire. La gestion prospective des risques de catastrophe devrait être intégrée dans les programmes de

développement durable. Ce type de gestion exige que les programmes et les projets de développement soient élaborés à la lumière des risques de catastrophes et réexaminés pour évaluer leurs impacts potentiels sur la réduction ou l'exacerbation de la vulnérabilité aux aléas et des risques de catastrophes. La gestion compensatoire des risques de catastrophe (que l'on appelle aussi : gestion correctrice des risques de catastrophe) est également axée sur les programmes de développement, sur la réduction du niveau de vulnérabilité aux aléas et des risques de catastrophe. Ce type de gestion est nécessaire à la réduction des risques actuels de catastrophe, alors que la gestion prospective est requise pour la réduction à moyen ou long terme des risques de catastrophe.

Des études en cours se penchent sur l'élaboration de méthodes d'évaluation de l'impact des projets de développement individuels de réduction des risques de catastrophe. Le Projet d'atténuation des effets des catastrophes dans les Caraïbes : Coûts et bénéfices des investissements dans l'atténuation des conséquences, définit trois priorités permettant d'incorporer l'atténuation des effets de catastrophes dans le processus de prise de décisions en matière d'investissement. La première de ces priorités consiste à intégrer l'évaluation des risques de catastrophe dans les procédures existantes en matière d'évaluation de l'état de l'environnement. La deuxième priorité repose sur la pleine intégration des risques de catastrophes naturelles dans l'analyse économique et financière des projets d'investissements. La troisième priorité consiste à promouvoir l'atténuation des effets des catastrophes, ou le transfert des risques financiers moyennant l'accès à des couvertures d'assurance protégeant les projets d'investissements en cas de catastrophe.⁵¹

Puisqu'il est peu probable que la gestion prospective des risques de catastrophe puisse éliminer toutes les formes de vulnérabilités, la gestion compensatoire prévoit, elle, de jouer un rôle à long terme dans la gestion des risques de catastrophe. Aussi prometteuse que puisse être la gestion compensatoire, il convient toutefois de chercher d'autres opportunités de renforcement de la résistance des groupes vulnérables aux catastrophes ou des investissements.

1.8 Débat final

Tant que la gestion des risques de catastrophe n'est pas prise en compte par le développement, il ne sera pas possible d'atteindre un développement durable orienté vers la réalisation des Objectifs de développement pour le Millénaire. Aussi, faut-il relever le défi qui consiste à élaborer les outils nécessaires pour permettre aux décideurs politiques d'incorporer les stratégies en matière de gestion des catastrophes dans leurs programmes de développement.

Combiner les efforts visant à réduire les catastrophes aux projets axés sur le développement nécessite trois étapes :

- La collecte des données de base sur les risques de catastrophe et l'élaboration d'outils pour observer l'évolution de la relation entre la planification du développement et les niveaux de risques de catastrophe.
- Le regroupement et la diffusion des pratiques optimales en matière de planification de développement et les politiques de réduction des risques de catastrophe.
- La mobilisation de la volonté politique pour réorienter aussi bien les projets de développement que la gestion des risques de catastrophe.

Les deux premières étapes présentent probablement les défis les plus difficiles à relever. La promotion du changement des politiques en matière de gestion des risques de catastrophe gagnera du terrain lorsque les populations tireront parti des impacts positifs de la mise en œuvre des stratégies de réduction des risques de catastrophe dans le cadre des politiques de développement, et lorsque des inventaires transparents des pratiques optimales seront rendus publics.

Pour atteindre ces objectifs, il faut combler le manque d'information dans ce domaine. Comme il a été souligné au début de ce chapitre, il existe un manque de données de bases sur les risques de catastrophe et leurs impacts aussi bien au niveau local qu'à l'échelle mondiale. Les problèmes ayant trait à la structuration des données sont aggravés par la nature dynamique du risque de catastrophe. Les changements intervenant au niveau mondial, notamment ceux liés à la mondialisation de l'économie, le changement climatique, le changements des conditions de vie au niveau local, y compris l'urbanisation rapide, la propagation du VIH/sida et des conflits armés, signifient que les risques de catastrophe ne sauraient être associés à un état statique.

A travers ce rapport, *La réduction des risques de catastrophes: Un défi pour le développement*, le PNUD vise à faire progresser ce programme en présentant un examen des dernières informations sur la répartition des risques de catastrophes naturelles au niveau international et un compte rendu des principaux problèmes liés au développement, des pratiques optimales de réduction des catastrophes et de politiques de développement.

1. ISDR 2002. Living with risk: A global review of Disaster reduction Initiatives; FICR (annual) Rapport sur les catastrophes dans le monde (World Disaster Report); Cannon, T., Twigg, J., Rowell J. 2003. Social vulnerability, Sustainable Livelihoods and Disasters, DFID, Londres.
2. Pour de plus amples informations, consulter les rapports de la FICR sur les catastrophes à l'échelle mondiale. Source : base de données EMDAT, Université de Louvain, Belgique.
3. www.eclac.cl/analisis/TIN53.htm#6
4. Benson 2002. expert contribution.
5. Munich Re 2002. Topiques : annuel revue ; naturel catastrophes 2002, Munich, p. 15.
6. Estimations établies par le PNUD/PNUE pour ce rapport.
7. EMDAT est l'unique base de données accessible au public et qui contient des données internationales sur les catastrophes. Les avantages et les