

traditionnelles de prévention, telles que les migrations saisonnières, seront utiles face à la modification des situations de risque.

*Là où l'on peut constater une interaction des dynamiques des changements climatiques et de la mondialisation, la nature changeante du risque d'aléa naturel et du risque de catastrophe devient encore plus saillante.* La contribution que peuvent apporter les groupes de données relatives aux catastrophes locales à la compréhension de la répartition locale des impacts permettra de tracer l'évolution du risque, à mesure qu'interviennent les changements climatiques.

Il reste à voir quels sont les liens entre les interactions de la mondialisation économique et les changements climatiques mondiaux. Certaines interactions actuelles ont des conséquences en Éthiopie, où la sécheresse de 2002-2003, combinée à des prix mondiaux du café extrêmement bas, a produit une double crise pour l'économie nationale et pour les petits agriculteurs, les travailleurs agricoles et leurs familles.

Les modifications du climat accroissent l'incertitude qui pèse sur les communautés vulnérables, par le biais d'un vaste éventail de variations et d'aléas climatiques futurs. Ce n'est pas un risque hypothétique, auquel il faudra faire face dans plusieurs décennies, mais un véritable accroissement du risque, qui menace dès à présent des vies humaines et les moyens d'existence des populations.

À mesure que s'accroît l'instabilité du climat, les agriculteurs rencontrent des difficultés plus grandes à savoir quoi/quand planter et récolter. Les risques pesant sur les récoltes, et en conséquence sur les revenus, s'accroissent également. Tandis que les communautés rurales ont pu adapter leurs moyens de subsistance au cours des siècles, et ont pu développer des stratégies sophistiquées de prévention afin de faire face aux risques locaux, des phénomènes imprévisibles tels que des tempêtes non saisonnières ou la sécheresse rendent ces stratégies inopérantes, et accroissent le risque.

Associés à l'incertitude supplémentaire causée par la mondialisation économique, qui risque soudainement de heurter la viabilité économique des productions locales, les changements climatiques rendent les stratégies de prévention à l'égard du risque de plus en plus difficiles, et l'option d'une gestion fructueuse du risque de plus en plus problématique.

## 3.2 Thèmes transversaux en matière de catastrophes et de développement

Les thèmes débattus dans cette section sont : la violence et les conflits armés, les maladies, la gouvernance et le capital social.

Ces thèmes ont été mentionnés dans les débats précédents, mais ils sont déterminants dans la délimitation des schémas de risque de catastrophe, et méritent donc une étude complémentaire. Ces thèmes ne sont pas moins importants que l'urbanisation, les moyens de subsistance en milieu rural, la mondialisation ou les changements climatiques. Ils sont présentés ici pour signaler leur influence transversale.

L'absence de données comparables au niveau international et vérifiables sur ces thèmes, ou la difficulté de réduire des phénomènes complexes à des valeurs chiffrées a conduit à les exclure du modèle d'IRC, dans la recherche de variables socio-économiques pouvant être associées aux pertes dues aux catastrophes naturelles. Malgré cela, leur influence sur le développement et le risque de catastrophe apparaît clairement, et il faut espérer que les futures versions de l'IRC permettront d'inclure ces variables. C'est une autre raison pour chercher à présenter ici les liens existants avec le risque de catastrophe.

### 3.2.1 Violence et conflits armés

Au cours des années 90, un total de 53 conflits armés de grande ampleur a causé le décès de 3,9 millions de personnes (dont près de 90% étaient des civils).<sup>38</sup>

En 2002, il y avait environ 22 millions de réfugiés au niveau international dans le monde, et 20 à 25 millions de personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Le simple fait d'être un réfugié ou une personne déplacée accroît la vulnérabilité, avant même que d'autres facteurs de risque n'entrent en jeu, notamment le sexe, la classe, l'ethnicité, l'âge ou un handicap.<sup>39</sup>

Lorsque les personnes déplacées s'installent dans des établissements de squatteurs, ils sont souvent exposés à de nouveaux aléas parce que les lieux dangereux (les berges des rivières, les décharges d'ordures, les pentes raides) sont les seuls endroits où ces populations, comme les pauvres dans les villes, peuvent trouver un abri. Dans d'autres cas, les personnes déplacées à l'intérieur du territoire et les réfugiés sont souvent forcés de causer des dégradations à leur environnement immédiat afin d'obtenir des ressources telles que bois de chauffe, même si cela risque d'accroître les glissements de terrain, les incendies et les risques d'inondation. En Guinée, l'impact environnemental de la présence de 600.000 réfugiés fuyant les conflits en Sierra Leone et au Liberia à la fin des années 90 a été considérable. Dans les camps officiels, ils sont souvent exposés au risque d'épidémie.<sup>40</sup>

Les économies de guerre alimentent les conflits violents – notamment dans le contexte du contrôle de l'exploitation des ressources naturelles et de la production de cultures illégales pour la production de drogues – mais elles sont interconnectées avec l'instabilité sociale et la pauvreté économique,

qui diminue la capacité des populations à faire face aux risques de catastrophes.<sup>41</sup>

Un cercle vicieux s'installe lorsque la capacité de l'État à répondre aux aléas et aux catastrophes de la vie courante diminue, ce qui réduit sa légitimité au regard des citoyens – et ce qui entraîne un plus grand isolement, la corruption et dans certains cas sa chute.<sup>42</sup>

De nombreuses régions souffrant de situations politiques d'urgence complexes sont aussi exposées à des aléas naturels récurrents.

Les résultats temporaires d'une analyse de la sécheresse entreprise dans le cadre de l'IRC a noté que les conflits armés et la gouvernance pouvaient transformer certaines périodes de faibles pluies en phénomènes de famine. Il est possible que la crise alimentaire de 2002 en Afrique australe ait été provoquée par la sécheresse. Mais dans des pays comme le Zimbabwe et l'Angola, l'impact de la sécheresse doit être considéré et faire l'objet de mesures dans le contexte de l'instabilité politique et des conflits.

Au début du 21<sup>ème</sup> siècle, l'Afghanistan a connu trois années de sécheresse et un tremblement de terre de grande ampleur, venant s'ajouter à des décennies de conflits armés, produisant une crise humanitaire particulièrement grave.

L'éruption volcanique qui s'est produite à Goma, à l'Est de la République démocratique du Congo, constitue l'exemple d'un risque naturel à déclenchement rapide qui se produit dans une zone affectée par un conflit. Dans un tel contexte, les interrogations dépassent les réponses que l'on peut apporter sur ce qui devrait, ou pourrait être reconstruit, et sur le potentiel et la manière dont les institutions seraient en mesure d'apporter des réponses à la réduction du risque.

L'absence d'explication évidente et spontanée est aggravée par le fait que peu de personnes posent les vraies questions. Les divisions entre ceux qui travaillent sur la réduction du risque de catastrophe et ceux qui se penchent sur des situations complexes de crises politiques et de développement ont entravé la recherche des moyens de réponse à de telles situations. Mais ces interconnexions pourraient offrir des opportunités de réduction du risque de catastrophe. L'étude de cas du conflit et du risque en Colombie dans l'Encadré 3.12 offre un bon exemple d'interconnexion.

Peu - voir pas - d'attention a été accordée à la gestion des catastrophes en tant qu'outil dans la gamme des initiatives de prévention des conflits.

Au niveau international, il existe de nombreux exemples d'États antagonistes rapprochés par des pertes communes

### ENCADRÉ 3.12 LE RISQUE DE CATASTROPHE ET LA VIOLENCE ARMÉE EN COLOMBIE

En Colombie, le violent conflit qui, dans sa dernière phase, touche le pays depuis quatre décennies, est un facteur principal de configuration et d'accumulation du risque de catastrophe. Les voies par lesquelles le conflit interagit et aggrave les niveaux déjà critiques de risque sont nombreuses.

La culture illégale de la coca et du pavot dans des zones isolées peuvent conduire à un accroissement du risque hydrométéorologique – en particulier les inondations, les incendies, les glissements de terrain et la sécheresse. De plus, la culture, le traitement et l'exportation de la coca constituent une des principales sources de revenu pour les groupes armés dissidents, et ils représentent en conséquence un facteur qui « alimente » le conflit en Colombie. En 2003, les zones servant à l'exploitation de la coca ont été réduites de 144.800 hectares à 102.000 hectares, en partie du fait de la politique de défoliage des plantations. Toutefois, au cours de la même période, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a mesuré une augmentation drastique des surfaces de plantations dans les départements de Guaviare, Narino et Arauco, ce qui montre que la répression dans certaines zones ne fait que repousser la culture vers d'autres zones, et conduit à de nouvelles dégradations de l'environnement.

Le conflit a généré des déplacements de population, et le Réseau social de solidarité estime que 964.904 personnes furent déplacées entre 2000 et 2002. Les populations déplacées à l'intérieur du territoire du fait du conflit sont souvent forcées d'occuper les endroits les plus dangereux dans les villes dans lesquelles elles s'installent. Les migrants peuvent être encore plus vulnérables socialement et économiquement que les groupes à faible revenu déjà établis. Selon des sources officielles, 73% de la population déplacée est composée de femmes et d'enfants. Ces populations sont particulièrement exposées aux risques de catastrophe, tels que les risques d'inondation et de glissement de terrain dans les zones urbaines. Selon le Rapport national sur le développement humain de 2003, certaines villes ont vu leur population s'accroître de façon significative en raison des déplacements internes. Les déplacements de population à Quibdo, dans le département du Choco, par exemple, ont pu atteindre l'équivalent de 20% de la population de la ville.

L'impact négatif de phénomènes à risque, tels que les inondations, sur les moyens de subsistance en milieu rural représente une force qui pousse les populations vers les conflits armés, les cultures illégales ou les migrations, et qui contribue à la reproduction du conflit. Selon la base de données DesInventar, près de 1.546.585 hectares de terres agricoles ont été affectées par les catastrophes naturelles en Colombie, entre 1993 et 2003, et près de 270.000 bêtes ont péri. Des pertes de cette ampleur ont un impact grave sur les moyens de subsistance en milieu rural, indépendamment du conflit armé.

En d'autres termes, il existe un cercle vicieux dans lequel le conflit alimente le risque, en augmentant à la fois l'exposition à l'aléa et la vulnérabilité humaine, ces conditions génèrent à leur tour un risque supplémentaire qui ré-alimente le conflit, etc.

Source : Cadre de coopération entre le Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD et le PNUD Colombie (2003) ; Rapport national sur le développement humain (2003) ; DesInventar, base de données pour la Colombie ; Observatoire sismique du Sud-Ouest (Observatorio Sismico del Sur-Occidente), Universidad del Valle, Cali. (2003)

lors d'une catastrophe, bien que ces améliorations soient souvent temporaires.

A la suite des tremblements de terre de 1999, les relations entre la Grèce et la Turquie ont connu certaines améliorations, grâce au parrainage conjoint d'une résolution des Nations Unies en novembre 2001, et à un débat de haut niveau sur les questions de la mer Egée en 2002.<sup>43</sup>

**ENCADRÉ 3.13 LE SIDA ET LA SÉCHERESSE EN AFRIQUE**

Selon Southern Africa Flood and Drought Network, le total des précipitations au cours de la saison des pluies 2002-2003 au Swaziland, dans le nord-est de l'Afrique du Sud et dans la plupart des provinces du sud du Mozambique, n'a pas atteint la moitié du niveau normal. Dans cette région, les risques de sécheresse et d'autres catastrophes naturelles pèsent lourdement sur des pays où les systèmes de santé sont déjà en crise. En 2002, le nombre de séropositifs en Afrique subsaharienne avait été estimé à 28 millions de personnes.

Les effets dévastateurs du VIH/sida conjugués à la sévérité des sécheresses font des ravages dans ces pays qui souffrent gravement de la pauvreté. Selon les estimations de l'UNICEF, environ 1,5 million de Mozambicains sont séropositifs. Les pénuries alimentaires précipitent l'apparition du sida chez les séropositifs et entraînent un nombre élevé de décès prématurés chez les personnes affaiblies par la mauvaise nutrition. Quelque 300 000 enfants sont devenus orphelins après avoir perdu leur mère voire même les parents morts du sida. Alors que de nombreux orphelins du sida sont pris en charge par les familles élargies, ceux qui ne bénéficient d'aucun soutien sont les plus exposés aux maladies et à l'exploitation économique, dans un contexte de lutte pour la survie.

C'est justement cette lutte quotidienne pour la survie qui préoccupe les populations qui sont confrontées aujourd'hui aux plus dures réalités du VIH/sida et de la sécheresse. La faiblesse des moyens de subsistance en zones rurales, la cherté des produits alimentaires, les décès des chefs de familles et l'apparition d'autres types de maladies, sont autant de facteurs qui contraignent des populations entières à vivre dans des conditions de pauvreté extrême. Là où il y a pénurie alimentaire, la situation nutritionnelle se trouve affaiblie et le taux de prévalence du VIH tend à augmenter. Par ailleurs, alors que l'émancipation des femmes et la promotion de la parité entre les sexes sont inscrites aux programmes de développement à l'échelle internationale, la manière dont le VIH/sida se propage est révélatrice des politiques différenciées en fonction des genres en matière de question sexuelles. A l'instar des femmes dans le monde, celles vivant dans des pays de l'Afrique de l'est ou de l'Afrique australe luttent pour obtenir une égalité au niveau des relations sociales et sexuelles. Car, la vulnérabilité des femmes au VIH/sida est conditionnée par leur subordination sexuelle ou économique. Que ce soit dans le cadre du mariage ou dans un contexte de prostitution, les femmes courent gravement le risque d'être contaminées lorsque leur survie financière dépend de ce type de rapports sexuels non protégés.

En Afrique australe, les conséquences de la sécheresse sur l'économie nationale sont paralysantes d'autant plus qu'elles s'ajoutent à la vulnérabilité chronique due à la pauvreté et au VIH/sida. La combinaison de ces trois dures réalités exacerbe l'impact négatif de chacune et produit des effets désastreux sur les ressources humaines dans cette région où, à long terme, la situation risque de se détériorer. Tandis que les stratégies traditionnelles d'adaptation sont affaiblies du fait de la pauvreté et du VIH/sida, les risques d'une catastrophe dévastant toute la région ne cessent d'augmenter.

Source : Critique expert de PNUD (2002)

En Bosnie-Herzégovine, les relations entre la gestion des catastrophes et la nécessité de renforcement des capacités après le conflit ont été reconnues. Depuis 2003, le Ministère de la sécurité du gouvernement central a pris la responsabilité de la gestion des catastrophes naturelles dans les deux entités politico-administratives du pays (Republika Srpska et Fédération de Bosnie-Herzégovine).<sup>44</sup>

En Colombie des communautés locales violemment opposées dans le département de Meta se sont associées pour atténuer l'impact des inondations, non seulement de façon à protéger les moyens de subsistance, mais aussi afin de renforcer la confiance et la réconciliation.<sup>45</sup>

**3.2.2 Tendances épidémiologiques**

Les épidémies peuvent être considérées en elles-mêmes comme des catastrophes. Il existe en effet des interactions entre les épidémies, les catastrophes naturelles et la vulnérabilité de l'humaine.

Les relations qui existent entre les maladies, les catastrophes et le développement sont diverses et complexes. La nature de la catastrophe, l'état de l'environnement et l'état de santé des populations sont les trois principaux facteurs qui déterminent si des épidémies risquent de se déclencher ou non pendant la période suivant la survenue d'une catastrophe. Par exemple, les inondations et la hausse de température dans les régions montagneuses sont susceptibles de provoquer des épidémies de maladies à vecteur comme le paludisme. Par ailleurs, le manque d'information et de prévention joue un rôle dans la progression de l'épidémie. Lorsque les populations ignorent, par exemple, que dormir sous une moustiquaire protège contre le paludisme, cette maladie risque de se propager rapidement.

Il arrive parfois que le nombre de décès causés par les épidémies soit plus élevé que ceux directement liés aux catastrophes de grande ampleur, qui ne causent parfois aucun décès. La qualité des services de santé, la qualité nutritionnelle, la situation démographique, la durabilité des moyens de subsistance, sont autant d'éléments qui déterminent le degré de vulnérabilité des populations aux catastrophes et à leurs impacts. Les deux inondations qui ont dévasté le Bangladesh entre 1991 et 1998 montrent la complexité du rapport catastrophe-épidémie. Ainsi, alors que les inondations de 1991 ont causé la mort de cent personnes et provoqué des diarrhées et des épidémies entériques qui ont coûté la vie à 1700 autres, les inondations de 1998 ont fait 1050 morts et provoqué des diarrhées et des épidémies entériques dont le nombre de victimes n'a pas dépassé 151 personnes.<sup>46</sup>

Bien que cette section soit axée sur la relation entre le VIH/sida et les catastrophes naturelles, elle ne négligera pas le rôle que jouent des maladies comme le paludisme, le choléra, la tuberculose et la diarrhée dans la détermination du niveau de vulnérabilité des populations aux catastrophes et aux pertes qu'elles occasionnent. Ainsi, par exemple, après la survenue d'une catastrophe, l'épidémie de choléra est plus susceptible de se déclarer dans les camps regroupant les personnes déplacées. Quant au paludisme et la fièvre dengue, ils sont associés aux catastrophes climatiques. Par ailleurs, les crises économiques et la pauvreté sont responsables pour leur part de la réduction de la capacité de résistance des populations aux effets adverses des aléas naturels. La Croix-Rouge a signalé que la tuberculose avait réduit la capacité de résistance des populations à l'hiver vigoureux qu'a connu la Russie en 2000.

Le cas du tremblement de terre qui a frappé El Salvador en 2002 offre un autre exemple du lien qui existe entre les catastrophes naturelles, le développement et les épidémies. Après la destruction des centres de santé locaux qui fournissaient les antibiotiques et les traitements appropriés aux populations locales, les parents dont les enfants tombaient malades étaient obligés de voyager pendant des heures pour avoir accès aux soins de santé. La situation s'est pourtant aggravée. Du fait de la sécheresse et de la baisse du prix du café, ils n'avaient plus les moyens de financer ces voyages. Ainsi, dans un contexte de sécheresse, les mauvaises récoltes qui ont entraîné la baisse des revenus chez les personnes travaillant dans des fermes de café ont provoqué la famine qui augmente la vulnérabilité des enfants aux épidémies.

La promotion de la santé au niveau local est une stratégie qui réussit à réduire le taux de mortalité dans les communautés à faible revenu et bénéficie du soutien des populations locales. Cette stratégie a de fortes chances de contribuer également à diffuser l'information, à sensibiliser les populations à la prévention des risques de catastrophe et aux réponses d'urgence, notamment dans des quartiers où les services publics fournissent des soins de santé inadéquats.

Pour renforcer les capacités locales en matière de gestion et de préparation aux catastrophes dans les pays qui ont été touchés par l'ouragan Mitch, l'Organisation Pan-Américaine de la santé (PAHO) s'est basée sur les réseaux de centres de santé dont elle dispose au niveau local et sur le soutien des membres de la communauté qui occupent des postes de responsabilité.<sup>47</sup>

On peut déduire de ces différents exemples que le développement, les catastrophes et la situation sanitaire sont étroitement liés. Une population qui jouit d'une bonne santé est plus productive et peu vulnérable aux épidémies provoquées par les catastrophes naturelles. Malgré la grande panoplie de vaccins et de médicaments dont on dispose aujourd'hui, on observe une recrudescence des maladies contagieuses, en particulier dans les pays où le niveau de développement humain est plutôt faible ou moyen. Ces maladies frappent surtout les groupes vulnérables et risquent d'anéantir des communautés entières.

Le pire c'est que dans certaines régions du monde, des maladies mortelles comme la diphtérie, le paludisme, le choléra, la tuberculose ou le VIH/sida sont encore exacerbées par la destruction des systèmes de santé, la recrudescence de la résistance aux antibiotiques, l'éclatement des conflits, les catastrophes, mais d'abord et avant tout par la pauvreté.

En 2001, on a estimé à 36 millions le nombre de personnes séropositives à travers le monde, un chiffre qui devrait

sensiblement augmenter. Selon l'ONUSIDA, cette maladie représente de loin la plus grande menace pour le développement dans de nombreux pays de la planète. Le sida affaiblit quasiment chaque action entreprise par le gouvernement, chaque secteur de l'économie et chaque aspect de la vie de l'individu. Dans certaines régions de l'Afrique australe, le nombre de personnes séropositives représente 40% de la population adulte, et ne cesse d'augmenter. Si des stratégies de lutte contre cette maladie ne sont pas mises en œuvre sans délai, les acquis du développement dans certains pays africains risquent d'être annulés.

Et pourtant, il est tout à fait possible d'améliorer la situation en se basant sur les pratiques optimales en matière de prévention et de lutte contre le sida. Les campagnes de prévention qui sont menées en Thaïlande, au Sénégal et au Cambodge sont sur le point d'enrayer cette maladie. Les efforts déployés par l'Ouganda en vue de stopper la propagation du VIH/sida commencent également à être couronnés de succès.

On s'accorde de plus en plus à reconnaître l'importance de la transparence au niveau de la gestion des stratégies de réduction des risques de catastrophe. La réponse de la Chine aux pandémies de grande ampleur comme le sida, montre à quel point le manque de transparence risque d'entraver les efforts déployés en matière de prévention de cette maladie. Il faut dire que le nombre exact de personnes touchées par cette maladie dans ce pays reste inconnu. Selon les estimations officielles de Pékin, la Chine comptait 30 736 personnes séropositives en 2001, alors que l'ONUSIDA estimait à plus d'un million le nombre de personnes contaminées par le virus du sida dans ce pays. Les nouvelles estimations communiquées par les autorités chinoises, en révision des précédentes, se rapprochent des chiffres avancés par l'ONUSIDA.<sup>48</sup>

### 3.2.3 La gouvernance

Le PNUD définit la gouvernance comme étant l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. La gouvernance comprend les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations, et auxquels ils s'adressent pour régler leurs différends. Elle comprend les actions entreprises par l'Etat, les acteurs non-étatiques et le secteur privé.

La gouvernance repose sur trois piliers : économique, politique et administratif.

- La gouvernance économique comprend le processus de prise de décisions qui a des conséquences sur les activités

### ENCADRÉ 3.14 LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LA PRÉVENTION DES CATASTROPHES : CUBA

Dans le chapitre 2 de ce rapport, Cuba a été présentée comme un pays où le taux de vulnérabilité aux cyclones est très bas, malgré le fait que la population soit exposée à ce type de phénomènes. Vu la faiblesse de l'économie de ce pays, ce niveau de vulnérabilité peut paraître particulièrement surprenant. Cette situation peut s'expliquer en partie par les politiques sociales qui ont été adoptées par le Gouvernement cubain et par les travaux de préparation aux catastrophes qui ont récemment été effectués.

Les rapports nationaux, publiés régulièrement, sur les conséquences des catastrophes font état de pertes économiques élevées et de destructions étendues des infrastructures alors qu'ils signalent peu de pertes en vies humaines. En 2002, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a indiqué que deux ouragans Isidore et Lili se sont abattus sur l'île à deux semaines d'intervalle. Toutefois, grâce à l'efficacité des plans d'évacuation et de mise en place de refuges, ces deux ouragans n'ont fait aucune victime. On ne peut que se féliciter du fait que des vies humaines ont pu être épargnées malgré les difficultés économiques que connaît ce pays. Certes, il n'y a pas eu de mort et 600 000 personnes ont été évacuées, mais les ouragans Isidore et Lili ont tout de même endommagé ou détruit 57 000 maisons, dont la plupart étaient situées dans des zones rurales.

Suite à ces catastrophes, le Gouvernement cubain, soutenu par le PNUD et la communauté internationale, a entrepris un important programme de reconstruction des logements qui comprend un volet consacré à la réduction des risques de catastrophe. Ce programme, qui incorpore des approches de réduction des risques de catastrophe dans les plans d'urbanisation, se compose de cinq projets: La reconstruction des logements endommagés à Santa Clara et Cambaito; la rénovation de la vieille Havane; le relogement de 200 familles qui habitent un bidonville à La Mercedes, la mise en état de La Coloma, Pinar del Rio. Ce programme renforcera également les capacités des institutions nationales chargées des logements, telles que l'Institut national de recherche sur le logement, et les capacités des communautés locales en matière de réduction des risques de catastrophe. En outre, il a contribué pour beaucoup à combiner à la fois les capacités de répondre efficacement aux catastrophes, de disposer d'un système d'évacuation efficace et d'une bonne stratégie de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets.

Sources : Reliefweb (2002), Wisner (2001), [www.onu.org/cu/vivienda/index.html](http://www.onu.org/cu/vivienda/index.html)

économiques du pays et sur les relations économiques de ce dernier avec d'autres pays. Elle a de sérieuses répercussions sur l'équité, la pauvreté et le niveau de vie.

- La gouvernance politique est le processus de prise de décisions visant à élaborer des plans et des politiques, y compris la stratégie nationale de prévention des catastrophes.
- La gouvernance administrative est le système de mise en œuvre des politiques. Elle requiert l'existence de mécanismes qui fonctionnent convenablement aux niveaux national et local. En ce qui concerne la réduction des risques de catastrophe, la gouvernance administrative nécessite des mécanismes veillant au respect des codes réglementant les constructions, des programmes d'aménagement du territoire, de la gestion de l'environnement, de la surveillance de la vulnérabilité de l'Homme et des normes de sécurité.<sup>49</sup>

On reconnaît une bonne gouvernance à travers la participation dans la vie sociale, la primauté de droit, la transparence, la capacité de répondre aux besoins, la recherche du consensus,

l'équité, l'efficacité, l'efficience, la responsabilisation et la vision stratégique. Chacune de ces caractéristiques de la bonne gouvernance est un préalable au développement durable et à la réduction des risques de catastrophe.

#### *La bonne gouvernance au service de la réduction des risques de catastrophes*

La bonne gouvernance repose essentiellement sur le partage du pouvoir de prise de décision entre les différentes parties engagées dans un processus donné. Il faudrait une forte volonté politique pour consentir à partager le pouvoir et accepter que l'État joue un rôle de facilitateur du développement. Cette conception de la bonne gouvernance s'oppose au point de vue répandu qui considère que l'État est le premier responsable du processus de développement et de la gestion de la stratégie de réduction de risques de catastrophe. Cela étant dit, l'État joue un rôle crucial dans le processus de développement vu son aptitude spéciale à faire office de médiateur entre le secteur public et le secteur privé et à agir à la fois sur les plans local, national et international.

Il est fondamental que toutes les politiques visant à faire en sorte que les programmes de développement contribuent à la réduction des risques de catastrophe soient renforcées par la bonne gouvernance. Les échecs constatés au niveau de l'urbanisation, du respect des codes réglementant les constructions, du contrôle de l'environnement et du développement régional, évoqués dans d'autres sections de ce chapitre, peuvent tous être décrits comme étant des échecs de la gouvernance. Une stratégie de réduction des risques de catastrophe qui réussit à tous les niveaux dépendra avant tout d'une gouvernance novatrice.

La complexité de la gouvernance réside, entre autres, dans le fait qu'elle ne saurait être réduite à l'État. Comme il est indiqué dans l'encadré 3.14 – qui évoque l'exemple de Cuba – l'état a joué et continue à jouer un rôle de premier plan dans la prévention des catastrophes. Alors que la gouvernance est devenue un slogan des politiques de développement, il existe un véritable risque si elle est appliquée sans discernement. À l'instar des autres éléments intervenant dans l'élaboration des politiques de développement, la mise en œuvre de la gouvernance devrait prendre en considération l'évolution historique et le contexte culturel de la société.

Tout en portant la première responsabilité pour ce qui est du droit des citoyens à la sûreté et à la sécurité, il est des cas où un gouvernement ne peut pas et ne doit pas porter tout le poids de ce fardeau.

Forte du rôle important qu'elle joue dans le cadre de la gouvernance, la société civile est de plus en plus engagée dans l'élaboration des politiques visant à réduire les risques

de catastrophe aux niveaux national et international. Elle est également prédisposée à promouvoir la participation au niveau local, la responsabilisation et l'appropriation. Car, il est de plus en plus reconnu que la gestion locale des risques de catastrophes est un élément clef de la réussite de toute stratégie nationale qui vise à réduire ces risques en faisant prévaloir l'efficacité des réseaux communautaires, la solidarité sociale, et la bonne gouvernance municipale.

Le secteur privé est capable de jouer à son tour un rôle dans la promotion d'un développement durable qui incorpore la sensibilisation du public aux risques de catastrophe. Il existe malheureusement peu d'exemples d'entreprises, conscientes de leurs responsabilités sociales, qui se sont engagées en faveur des programmes de réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement.<sup>50</sup> Il importe au plus haut point d'encourager le secteur privé à prendre en compte cette question dans ses activités.

### *Les interventions externes, peuvent-elles développer une gouvernance pour la gestion des risques des catastrophes ?*

Les nombreux programmes de développement des capacités nationales en matière de gestion des risques de catastrophe qui bénéficient actuellement de l'aide internationale, comprennent invariablement un volet consacré au renforcement des institutions. En général, ces programmes consistent à développer un système national de réponse aux urgences, à mettre en place un plan national de gestion des catastrophes, à adopter des lois réglementant la question et à mettre sur pied des structures de formation.

Le problème qui se pose à travers ces approches, c'est que les pratiques de gouvernance en matière de gestion des risques de catastrophe sont souvent limitées à la mise en place des législations, des dispositions administratives nécessaires à leur application et à l'élaboration des structures institutionnelles.

Ces efforts, aussi efficaces soient-ils, ne garantissent pas le renforcement réel des capacités en matière de gestion des risques de catastrophe. Bien que les organismes nationaux de gestion des risques de catastrophe soient bel et bien mis en place, ils sont souvent trop centralisés et paraissent parfois incapables de coordonner efficacement l'ensemble des activités entreprises par les secteurs public et la société civile. Ces organismes centralisés peuvent avoir tendance à trop axer leurs efforts sur les opérations d'urgence et les mesures de préparation aux catastrophes et à négliger la réduction des risques qui conduisent aux catastrophes.

L'émergence de ces organismes dans des pays où les législations nationales de gestion des catastrophes sont faibles ou inexistantes constitue certainement un pas positif. Mais en se

### **ENCADRÉ 3.15 GESTION DÉCENTRALISÉE DES RISQUES DE CATASTROPHE : HAÏTI**

Haïti est le seul pays d'Amérique qui fait partie des Pays les moins avancés (PMA). A la suite de l'ouragan Georges qui a frappé le pays en 1998, faisant 200 morts, le PNUD a aidé le Gouvernement haïtien à élaborer un Plan national de gestion des risques de catastrophe.

Ce Plan national, qui a été publié en 2001, a mis en place un système institutionnel de gestion des risques de catastrophe très décentralisé, qui tient compte de l'importance accordée par la Constitution haïtienne de 1987 à la participation du peuple. Il reconnaît qu'en cas de catastrophe majeure, le gouvernement central n'a pas les capacités de gérer la situation au niveau de l'ensemble du territoire national. En outre, le manque de planification pour une gestion efficace des catastrophes au niveau régional a mis en évidence le besoin de décentraliser le système.

L'élaboration du Plan national fut un processus de concertation qui, en incluant plus de 30 institutions, a facilité le resserrement des liens entre les différents partenaires. Le troisième programme du Plan a été consacré à la gestion des risques de catastrophe au niveau local. Ainsi, un nombre de projets pilotes qui ont renforcé les capacités locales et nationales ont été lancés, notamment à travers la création de la Direction de la Protection Civile (DPC) qui était chargée d'améliorer la formation et les aptitudes de contrôle dans le cadre de la gestion des catastrophes. De nombreuses organisations internationales, telles que le PNUD, USAID/OFDA, l'Office humanitaire de la communauté européenne (The European Community Humanitarian Office, ECHO), la Fondation Pan-Américaine pour le développement (Pan American Development Foundation, PADF), OXFAM et la société de la Croix-Rouge, ont appuyé la création de comités pour la gestion locale des catastrophes.

Au cours des quatre dernières années, de nombreux progrès ont été accomplis tant au niveau national que local. Ainsi, le Plan national a été approuvé et le processus de réformes législatives a été lancé, y compris la consolidation de la DPC et du partenariat entre le gouvernement et la communauté des donateurs. Au niveau local, on note que depuis 1999 plus de 90 comités locaux ont été créés. Ces comités ont suivi une formation spéciale pour intervenir dans des zones à risque et dans des localités pauvres à l'extérieur de Port-au-Prince. Le rôle dynamique du gouvernement central, qui intervient directement et indirectement dans ces actions, a doté les activités communautaires de plus de crédibilité et leur a assuré une durabilité. Le nombre recrudescant des comités, qui comprennent des représentants des autorités locales, de la société civile et du secteur privé, reflète le grand intérêt que le peuple haïtien attache à la gestion des risques de catastrophe. On a pu observer au cours de ce processus la chose suivante : Là où il y avait des mécanismes au niveau des communautés locales permettant des actions à plus grande échelle, il était possible d'incorporer les questions ayant trait à la gestion des risques de catastrophe dans les processus de développement en cours.

Source : gouvernement Haïtien (2003), <http://www.ht.undp.org/pnud-hai/projets/Bestpract.htm>

basant dans la capitale nationale, ces organismes risquent d'avoir une influence limitée sur le processus d'accumulation des risques de catastrophe dans les provinces et les régions éloignées.

### *Intégrer la réduction des risques de catastrophe dans la planification du développement*

Un des principaux défis à relever actuellement consiste à définir la manière d'intégrer la réduction des risques de catastrophe dans les politiques de développement. L'Indice de Risque de Catastrophe facilite la réalisation de cet objectif en fournissant les données de base qui peuvent être utilisées pour évaluer l'influence des politiques de développement.

### ENCADRÉ 3.16 L'IMPORTANCE DE LA GOUVERNANCE : LE CAS DU ZIMBABWE

En général, l'Afrique australe connaît des sécheresses de grande ampleur une fois tous les dix ans. En 1992, une sécheresse jamais vue de mémoire d'homme, a sévi de l'Atlantique à l'Océan indien. Malgré la perte de 75% de sa production agricole, le Zimbabwe, un pays exportateur de céréales, a réussi à réagir rapidement et faire face à la situation. Le pays a réussi à éviter une famine en utilisant les stocks nationaux de maïs, en puisant dans les réserves de devises étrangères pour importer des denrées alimentaires, en assurant une bonne distribution de l'aide alimentaire internationale dont le pays a bénéficié grâce à la générosité des donateurs.

En, 2002, des pluies diluviennes hors saison se sont abattues sur le pays après une longue période de sécheresse. La moitié des Zimbabwéens, dont le nombre est estimé à 7 millions, avaient besoin d'une aide alimentaire. Contrairement à 1992, les réservoirs étaient remplis d'eau et les agriculteurs pouvaient faire paître leurs bétails. Pourquoi alors la situation en 2002 était-elle pire qu'en 1992 ? Il faut dire que les pénuries alimentaires qu'a connues le pays en 1992 étaient le résultat d'une sécheresse due au phénomène El Nino. En revanche, la profonde crise de 2002 est le résultat de la combinaison de problèmes politiques, d'une crise économique, de la pauvreté rampante et de la propagation du VIH/sida, qui ont été exacerbés par la catastrophe naturelle.

La rapidité avec laquelle l'économie du Zimbabwe s'effondre est unique dans le monde. Le nombre de pauvres a doublé depuis 1992 et les capacités de résistance de la population à la situation sont épuisées. Au cours des dix dernières années, le nombre de Zimbabwéens contaminés par le sida a atteint 34% de la population. Suite à l'affaiblissement et aux décès des adultes productifs, se sont les orphelins et les personnes âgées qui prennent en charge les ménages.

La baisse des activités agricoles commerciales est un autre facteur de la crise. Au cours des dernières années, le pourcentage des terres cultivées et les taux de production agricole commerciale ont enregistré une baisse spectaculaire. La production des céréales a chuté des deux tiers depuis 1999. Par conséquent, 1 million d'agriculteurs et leurs familles ont perdu leur emploi et leur foyer, ce qui ne fait qu'augmenter la pression dans un climat social déjà tendu.

Contrairement à la situation qui a prévalu il y a dix ans, l'effondrement actuel de la production agricole commerciale est fatal pour le peuple puisque le pays ne dispose plus de stocks de maïs dans lesquels il peut puiser pour faire face aux effets de la sécheresse. De même que la capacité du pays à importer des produits alimentaires est très limitée. Les réserves de devises étrangères du Zimbabwe qui ne dépassent pas 65 millions de dollars, suffiraient à peine à couvrir les frais d'importation pour deux semaines. Cette situation économique a été aggravée par le coût financier de l'intervention militaire du Zimbabwe dans la République démocratique du Congo.

Source : ReliefWeb C:\Documents and Settings\karl\Local Settings\Temporary Internet Files\Content.IE5\W9YB0PQR1\ReliefWeb Zimbabwe's food crisis what went wrong[1].htm

Les Îles Vierges britanniques peuvent être citées comme un exemple en matière de pratiques optimales de gestion des catastrophes. Elles font partie des sept pays des Caraïbes qui mettent en œuvre une Stratégie globale de gestion des catastrophes (Comprehensive Disaster Management Strategy, CDMS), avec le soutien du PNUD, de l'Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development, USAID), du Bureau des États-Unis de l'aide étrangère en cas de catastrophe (Office of U.S. Foreign Disaster Assistance, OFDA), et de l'Agence de Réponse aux Catastrophes dans les Caraïbes (Caribbean Disaster Emergency Response Agency, CDERA). L'objectif principal

de la CDMS consiste à renforcer le développement durable dans les Caraïbes en intégrant la prise en compte de la réduction des risques de catastrophe dans les processus de planification du développement des États membres de la CDERA.

Pour sa part, la Banque de développement des Caraïbes (CDB) s'emploie actuellement à mettre en place le Mécanisme d'atténuation des effets des catastrophes dans les Caraïbes (Disaster Mitigation Facility for the Caribbean, DMFC) qui concernera 17 pays pendant la période allant de 2001 à 2006. Le DMFC a deux objectifs stratégiques : Renforcer les capacités institutionnelles de la Banque en matière de gestion des catastrophes naturelles et aider les pays à élaborer et mettre en œuvre des politiques efficaces en matière d'atténuation des effets des catastrophes. L'objectif principal est de créer un cadre institutionnel pour la planification du développement et pour la mise en place d'une gestion efficace des catastrophes naturelles en incorporant l'atténuation des effets ces dernières dans le cycle du projet.

Il est habituel de louer vivement les efforts déployés par les gouvernements et des ONG, et autres partenaires de la société civile, en réponse à une catastrophe d'une grande ampleur. En revanche, l'aide fournie par le secteur privé au cours des interventions d'urgence, en réponse aux catastrophes et durant la période de relèvement, est rarement estimée à sa juste valeur.

La gestion d'une catastrophe a toujours représenté un défi pour les dirigeants du pays sinistré. Leur autorité est renforcée s'ils réagissent immédiatement et répondent efficacement aux catastrophes. En revanche, il est arrivé, dans des cas extrêmes, qu'une mauvaise gestion d'une catastrophe et des risques qui la sous-tendent ait provoqué le changement du gouvernement.

Le mécontentement populaire qui a provoqué la chute de la dictature de Somoza au Nicaragua, a été nourri par la colère contre le détournement par le pouvoir des fonds de soutien international collectés à la suite du tremblement de terre qui a frappé le pays en 1972, détruisant 80% des logements.

Il ne fait aucun doute que les pouvoirs publics sont conscients de l'importance cruciale d'une intervention efficace en cas de catastrophe. Il importe à présent de faire en sorte que la réduction des risques de catastrophe soit de plus en plus placée au centre des politiques de développement. Il faudrait donc assurer une transition vers les modes de développement qui seraient capables de créer des richesses sans conduire à des niveaux de risques de catastrophe inacceptables. Il appartiendra aux responsables politiques de définir le niveau d'acceptabilité des risques de catastrophes,

en étudiant le rapport développement-catastrophe et les instruments pertinents de promotion de la transparence au niveau du processus de prise de décisions.

Il arrive parfois que les politiques de gestion des risques de catastrophe se heurtent au manque de coordination entre les décisions prises à cet effet. Cette situation est due à la fragmentation de la structure de gouvernance.

La concurrence entre les organismes intergouvernementaux et l'Etat ou le manque de communication entre eux font partie des problèmes liés à la gouvernance. Dans les grands pays comme la Chine ou le Brésil, ce rapport concurrentiel et le manque de communication se posent entre les structures locales, régionales et au niveau des différents échelons du gouvernement. Les organismes opérant à l'échelon local et national portent une part de responsabilité lorsque la gestion des catastrophes et la planification du développement sont dissociées lors de l'élaboration des politiques nationales.

Par ailleurs, le manque de transparence dû à une mauvaise gouvernance contribue à encourager la corruption dans les secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Il est arrivé que des responsables politiques appliquent des pratiques discriminatoires lors de la distribution de l'aide d'urgence en cas de catastrophe et pendant la période de relèvement, en favorisant une partie de la société et en négligeant les autres. Ces pratiques aboutissent à la marginalisation des groupes vulnérables qui n'ont pas bénéficié de l'aide qui leur est destinée, et font que des organisations respectées perdent leur crédibilité et, partant, leur légitimité.

L'exemple du Zimbabwe, évoqué dans l'encadré 3.16, rappelle l'argument du lauréat du prix Nobel 1998, Amartya Sen, qui soutient qu'à bien regarder l'histoire aucun cas de famine grave ne s'est manifesté dans un pays où la presse est relativement libre. L'analyse de la sécheresse menée dans le cadre de l'établissement de l'Indice de Risque de Catastrophe indique que la République populaire démocratique de Corée fait partie des pays hautement vulnérables à la sécheresse et aux pertes humaines qu'elle peut causer. Et pourtant ce pays ne figure pas parmi ceux où une large partie de la population est traditionnellement exposée aux conditions de sécheresse.

La volonté politique des pouvoirs publics est cruciale pour la création d'un environnement favorable à la bonne gouvernance et à la gestion des risques de catastrophe. La volonté d'entreprendre des réformes se manifeste clairement à travers l'élaboration de nouvelles législations.

Au cours des deux dernières décennies, des pays comme l'Algérie, El Salvador, Nicaragua, Haïti, Madagascar, la

### ENCADRÉ 3.17 LA LEGISLACIÓN PUEDE PROMOVER UN DESARROLLO SENSIBLE A LOS CASOS DE DESASTRE: EL CASO DE SUDÁFRICA

Dans les années quatre-vingt-dix, l'Afrique du Sud a lancé un long processus de réforme des législations sur les catastrophes. De nombreux facteurs sont intervenus dans ce processus : la maîtrise locale des législations ; les pressions professionnelles pour le changement ; le temps réservé à ce processus en plusieurs étapes ; une large diffusion des débats préparatoires et des documentations sur les enjeux des politiques dans ce domaine ; un engagement en faveur d'un débat transparent et de consultations à travers le processus parlementaire ; un appui continu au processus de la part du peuple ; un engagement en faveur de l'intégration des pratiques optimales internationales dans les futures législations.

Le long processus de réforme des législations sur les catastrophes a progressivement mis en place une dynamique pour faire accepter les changements aux niveaux politiques et administratifs dans un certain nombre de Ministères. De plus, le nouveau projet de Loi sur la gestion des catastrophes sera soumis au vote en même temps que d'autres projets de loi portant sur les municipalités, la gestion nationale de l'environnement, et la gestion du veld et des feux de forêts.

L'ouverture caractérisant les débats portant sur ce projet de Loi a marqué le profil du texte définitif adopté. En effet, le projet de Loi comprend de nombreuses clauses sur la réduction de la vulnérabilité aux catastrophes et sur la nécessité de tenir de plus larges consultations aux niveaux provincial et municipal sur la gestion des catastrophes. Il permet d'étendre le champ d'intervention aux zones à risque, aux communautés et aux ménages concernés. Il offre l'occasion de diversifier les activités et souligne l'importance de la recherche, de l'éducation et de la connaissance de la culture autochtone.

La réussite de ce processus a été en grande partie assurée par la stabilité du gouvernement dont certains de ses principaux membres se sont chargés de mener à bien cette tâche qui s'inscrit dans la durée. La participation d'un nombre important d'experts en gestion des catastrophes, de renommée internationale, a également favorisé la réussite de ce processus. Il faut préciser que le projet de Loi est le fruit d'environ dix années d'efforts continus.

Source : Holloway (2003)

Turquie, l'Inde et la Chine ont renouvelé leur engagement en faveur la réduction des risques de catastrophe. La réforme des législations dans ce domaines demeure un élément décisif qui permet, entre autres, de renforcer les systèmes institutionnels, de garantir un bon niveau de planification et de coordination, d'encourager la participation à l'échelon local et de garantir une mise en œuvre efficace des politiques adoptées.

Au milieu des années quatre-vingt-dix, suite à des inondations qui ont causé beaucoup de destructions et affecté des milliers de ménages dans le quartier de Cape Flats, l'Afrique du Sud a lancé un long processus de réforme des législations sur les catastrophes (Voir Encadré 3.17)

Contrairement à d'autres pays de l'Afrique australe, les réformes des législations sur les catastrophes ont complètement été initiées et menées par des partenaires étrangers basés dans ce pays. La pression que ces partenaires ont exercé pour que l'amendement des législations se fasse en moins de 2 ans n'a pas été concluante.

### ENCADRÉ 3.18 LE RÔLE DES ORGANISATIONS ET DES RÉSEAUX RÉGIONAUX DANS LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CATASTROPHES

Dans différentes régions du monde, les organisations et les réseaux régionaux jouent actuellement rôle de premier plan dans le renforcement des capacités en matière de prévention des catastrophes. Il importe de préciser d'emblée qu'il existe différentes sortes d'organisations régionales :

- Les organisations intergouvernementales dotées d'un mandat spécifique favorisant la réduction des risques de catastrophe telles que l'Agence de Réponse aux Catastrophes dans les Caraïbes (CDERA) et le Centre de coordination pour la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale (Coordination Center for the Prevention of Natural Disasters in Central America, CEPREDENAC).
- Les organisations intergouvernementales qui ont inclus dans leurs vastes mandats des activités relatives à la réduction des catastrophes. C'est le cas de l'Organisation des États américains (OAS), de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC), de la Commission océanique de recherches géoscientifiques appliquées (SOPAC) et du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Et.
- Les unités académiques ou les organisations gouvernementales qui sont axées sur la réduction des risques de catastrophe au niveau régional telles que le Centre asiatique de la préparation aux catastrophes (Asian Disaster Preparedness Center, ADPC), et le Centre Asiatique de Prévention des catastrophes (Asia Disaster Reduction Center, ADRC)
- Les réseaux régionaux de prévention des catastrophes, les unités académiques et les organisations non gouvernementales telles que le Centre d'études sociales pour la prévention des catastrophes en Amérique latine (LA RED), le Partenariat pour le renforcement de la résistance des populations exposées aux risques de catastrophe (Periperi) en Afrique australe, et Duryog Nivaran (DN) en Asie du Sud.

Parmi les différentes tâches accomplies par ces organisations et ces réseaux régionaux, on peut citer les suivantes :

- Le renforcement des capacités nationales à travers les programmes de formation et de soutien, l'assistance technique et la mobilisation des ressources financières.
- Le partage de l'information, la documentation et l'analyse comparée des questions qui se posent aux niveaux régional et sous-régional.
- La coordination des projets régionaux et sous-régionaux portant sur la prévention des catastrophes.
- L'élaboration de plateformes politiques communes aux niveaux régional et sous-régional et la promotion de l'élaboration de politiques régionales lors des rencontres mondiales.

Source : Réunion des groupes d'experts du PNUE sur le rôle des organisations et des réseaux régionaux dans le renforcement des capacités en matière de prévention des catastrophes, 2002.

Vers la fin des années quatre-vingt-dix, des pays comme le Nicaragua, El Salvador, Costa Rica et la République dominicaine ont amendé leurs législations nationales respectives en matière de gestion des risques de catastrophe. Cette vague de réformes est le fruit d'une coopération Sud-Sud qui après avoir été amorcée par la Colombie s'est développée dans les pays d'Amérique latine après le passage de l'ouragan Mitch. Ces réformes ont généralement réussi à renforcer la coordination interinstitutions, à améliorer les capacités institutionnelles relatives à la réduction des risques de catastrophes et à permettre à la société civile de contribuer aux efforts déployés dans ce domaine.

Mais le chemin des réformes législatives n'a pas été aussi simple pour d'autres pays. Haïti et Madagascar – qui font partie des pays les moins avancés et hautement vulnérables aux catastrophes climatiques – entreprennent actuellement un amendement de leurs législations nationales respectives afin de réduire les risques de catastrophe et d'encourager une large participation de la société civile aux efforts déployés dans ce domaine. Suite aux récents tremblements de terre qui ont secoué leur pays, la Turquie et l'Algérie se sont pour leur part engagés dans un important processus national de réformes législatives en insistant sur le côté technique.

Il convient par ailleurs de s'interroger sur l'objectif à atteindre à travers l'amélioration de la gouvernance. Il faut dire que la mise en place du cadre institutionnel, l'adoption de législations, de codes de construction et de plans appropriés sont autant de solutions provisoires. Le développement institutionnel en vue d'une gestion durable des risques de catastrophe passe par le règlement des questions ayant trait à la gouvernance, telles que la répartition du pouvoir, la décentralisation, les structures de prise de décision, la responsabilisation, et la participation active du peuple à la gestion des affaires de son pays.

### ENCADRÉ 3.19 LE CAPITAL SOCIAL INTERNATIONAL

Si Gujarat a bénéficié d'une importante aide internationale à la suite du tremblement de terre qui l'a secoué en 2001, c'est aussi et surtout grâce à la mobilisation, ainsi qu'aux poids politique et économique des communautés issues de cet Etat indien qui vivent à l'étranger, dans des pays développés. Peu après le tremblement de terre, la communauté originaire de Gujarat installée au Royaume-Uni a réussi à mobiliser 2 millions de livres sterling pour contribuer aux efforts de relèvement et de reconstruction. En Avril 2001, une organisation d'Indiens vivant aux Etats-Unis, the American India Foundation, a effectué une visite de cinq jours à Gujarat et annoncé son intention de mobiliser 50 millions de dollars pour financer les opérations de secours et les travaux de reconstruction. Les élus et les gouvernements des nombreux pays où les communautés issues de Gujarat ont fait preuve d'une solidarité exemplaire se sont mobilisés à leur

tour pour venir en aide aux sinistrés. Si la mobilisation de la communauté internationale a été plus forte suite au tremblement de terre de Gujarat qu'elle ne l'a été après le passage du cyclone qui a dévasté un autre Etat indien, Orissa, en 1999, et tué plus 10 000 personnes, c'est essentiellement grâce à la solidarité des communautés originaires de Gujarat qui sont installées à l'étranger.

L'envoi de fonds des communautés à leur pays d'origine permet de plus en plus à de nombreux ménages de faire face à la pauvreté. Les flux financiers générés par l'envoi de fonds des communautés à leur pays d'origine victimes de catastrophes, a sensiblement contribué au financement de la reconstruction. Selon la Banque centrale de réserve d'El Salvador, le montant des fonds envoyés par les Salvadoriens vivant à l'étranger à leur pays d'origine, à la suite du

tremblement de terre qui l'a frappé en 2001, s'élève à 1,9 milliard de dollars.

Il est clairement établi que l'aide financière fournie par les communautés migrantes en direction de leur pays d'origine contribue à la survie de nombreuses populations dans des régions sous-développées et dans des pays en Afrique, en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes. Les études consacrées à l'Afrique montrent que dans les secteurs non-agricoles ruraux éloignés des grands centres urbains, les revenus provenant de la migration représentent 20% de l'ensemble des gains non agricoles. L'apport financier de la migration s'élève à 75% dans des régions proches des centres urbains. Dans les années quatre-vingt, les transferts de fonds en direction des pays d'origine ont été estimés à 71 milliards de dollars, dépassant ainsi l'aide publique au développement.<sup>55</sup>

Source : Vatsa (2002)

### *La gouvernance au service de la réduction des risques de catastrophes au niveau régional*

Les quinze dernières années ont été particulièrement marquées par l'émergence d'organisations régionales ayant pour objectif de gérer les risques de catastrophe. En plus de leurs aptitudes à établir leurs propres domaines d'expertise et à élaborer leurs propres politiques, ces organisations sont à même de poursuivre au niveau local les activités accomplies à l'échelle nationale en matière de développement et de gestion des risques de catastrophe.

Les organisations régionales sont particulièrement efficaces dans leur approche des questions relatives aux risques transfrontaliers, comme le prouvent les accomplissements de la Commission du bassin du Mékong (MRC) qui est chargée de gérer les risques d'inondation du bassin du fleuve du Mékong. Elles interviennent et coordonnent efficacement les efforts déployés par les nombreux pays qui sont régulièrement touchés par les mêmes types de catastrophes naturelles : les ouragans et les cyclones dans les Petits États insulaires du Pacifique et les Caraïbes ou la sécheresse en Afrique australe et dans la Corne de l'Afrique.

L'émergence de nouvelles organisations régionales et le renforcement des anciennes témoignent du fait que la gestion des risques de catastrophe est sérieusement prise en compte par la gouvernance nationale. Ainsi, en partie grâce à l'engagement de ces organisations, le niveau du développement des pays d'Amérique latine et des Caraïbes tend à dépasser légèrement celui des pays asiatiques, alors qu'il est nettement supérieur aux pays africains.

Les organisations régionales jouent un rôle crucial dans l'élaboration des politiques de gestion des risques de catastrophe au niveau régional, dans le partage des connaissances entre les pays, les principaux organismes et les individus, et dans le développement des capacités nationales dans ce domaine.<sup>53</sup>

#### **3.2.4 Le capital social et la société civile**

Le développement du concept de capital social au cours des dernières années a permis de mieux comprendre la manière dont les individus et les communautés se mobilisent pour faire face aux catastrophes.

Le concept de capital social s'articule autour de la confiance sociale et des réseaux et des normes qui régissent les relations entre les individus dans n'importe quelle société. Le capital social, qui peut être évalué à travers les niveaux de confiance, de coopération et de réciprocités dans un groupe social, contribue grandement à déterminer le degré de résistance des individus ou de la société à la détresse et au choc liés aux catastrophes.

#### **ENCADRÉ 3.20 L'AFFAIBLISSEMENT DU CAPITAL SOCIAL ET DE LA GESTION DES RISQUES DE CATASTROPHES EN MONGOLIE**

Les tempêtes de neiges, dites Zud, qui se sont abattues sur la Mongolie entre 1999 et 2001 ont causé la mort de millions d'animaux et mis gravement en danger les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire d'un pays qui dépend de l'élevage. L'exemple de la Mongolie est intéressant dans la mesure où il montre que la situation n'aurait pas été catastrophique si le capital social ne s'était pas affaibli. La privatisation du cheptel en Mongolie a été accompagnée par la suppression des mécanismes de soutien dont bénéficiaient les populations. Au cours de la période socialiste, d'importants services sociaux étaient fournis par la communauté des éleveurs. Il faut dire que même lorsque le système de sécurité sociale était encore géré par l'État, tous les autres mécanismes de gestion des risques de catastrophe traditionnellement pris en charge par les communautés locales étaient déjà affaiblis. Au début des années quatre-vingt-dix, lorsqu'un processus de privatisation a été lancé en Mongolie, la plupart des aides sociales ont été supprimées. Ayant perdu les mécanismes traditionnels de protection, les Mongols étaient fragilisés et peu préparés, tant au niveau individuel que collectif, à faire face à cette catastrophes. C'est ce qui a provoqué la pire des catastrophes de l'histoire de ce pays.

Source : Bass, Batjargal et Swift, 2001

Lorsque l'ouragan Mitch a frappé le Honduras en 1998, la région de la Masica située au bord la Mer des Caraïbes, a réussi à limiter les dégâts grâce à un processus de gestion des risques de catastrophe au niveau local, et à un système d'alerte rapide qu'elles avaient développés auparavant. Cet ouragan n'a fait aucune victime à La Masica, alors qu'il a causés une centaine de décès dans ses environs pourtant frappés par la même ampleur.<sup>54</sup>

L'action de la société civile et le potentiel du capital social ne se limitent plus à l'échelon local. Des organisations non gouvernementales internationales ont créé des liens entre les réseaux d'individus qui à travers le monde partagent les mêmes préoccupations sur la gestion des risques de catastrophe. Même les activités des réseaux basés sur les liens de parenté entre les individus ont de plus en plus une portée internationale. Comme le montre l'encadré 3.19, l'aide financière fournie par des proches vivant à l'étranger tend à devenir la plus importante source de survie matérielle pour les populations sinistrées.

Les réponses apportées par les communautés locales demeurent essentielles pour la réduction des risques de catastrophe et pour faire face à ces phénomènes extrêmes. Malheureusement, les liens communautaires risquent d'être détruits par une longue période de détresse provoquée par une catastrophe. La lutte pour la survie dans un contexte de pauvreté extrême est susceptible de détruire les liens entre les individus appartenant à la même communauté. Aussi puissants que puissent être les réseaux sociaux, leurs pouvoirs sont limités lorsqu'il s'agit de lutter contre les guerres des bandes impliquées dans le trafic de drogues ou les divisions entre les communautés ethniques.<sup>56</sup>

L'affaiblissement du capital social est un facteur qui contribue également à la création des situations d'urgence complexes. Les troubles sociaux et les déplacements des populations fragilisent les réseaux sociaux et les formes traditionnelles de protection sociale qui existent au niveau des communautés locales. En outre, ils risquent de transformer les problèmes provoqués par les catastrophes en situations d'urgence complexes sur fond de crise politique.

Le capital social risque d'être affaibli par les politiques qui intentionnellement ou accidentellement finissent par détruire les rapports de confiance ou d'amitié au sein des collectivités locales. Ainsi, a-t-on observé que le capital social est fragilisé dans les pays qui ont souffert de la centralisation et dans les sociétés régies par des politiques économiques libérales (voir encadré 3.20)

Malgré une bonne situation économique et une stabilité politique, à la Barbade, la participation de la société civile aux activités relatives à la prévention des catastrophes est restée plutôt faible au cours des dernières années. Bien que le système national de prévention des catastrophes soit axé sur l'action communautaire, seules 6 des 28 circonscriptions électorales du pays disposaient d'un groupe local actif dans ce domaine.<sup>57</sup>

La Barbade est loin d'être le seul pays qui éprouve des difficultés à mobiliser des organisations sociales opérant au niveau local pour s'engager en faveur du développement et de la gestion des risques de catastrophe. D'où le besoin de redoubler d'efforts à l'avenir pour appuyer les organisations sociales locales.

Le développement du capital social et la mobilisation de la participation des groupes et des individus les plus vulnérables au processus de développement s'avèrent souvent difficiles. La marginalisation politique et l'exclusion sociale sont en effet deux principales caractéristiques de la vulnérabilité sociale. Encourager l'intégration sociale et la participation politiques en vue de renforcer la résistance des communautés et d'améliorer la qualité de leur vies constituent un grand défi pour les politiques de gestion des catastrophe et pour les programmes de développement.

De nombreuses organisations, qui ont été financées dans le passé par des organismes internationaux et des ONG oeuvrant pour le développement, ont affirmé que leurs projets avaient réussi à développer le capital social à travers la participation des communautés locales. Toutefois, cette participation se limitait le plus souvent aux élites locales, alors que les groupes vulnérables restaient en marge.

Cela étant dit, les projets qui ont réussi à renforcer durablement les capacités des communautés locales existent bel et bien, malgré leur rareté. Il faut dire que le manque de fonds et de personnel empêchent un engagement à long terme de la

part de nombreuses organisations. Et pourtant cet engagement à long terme est indispensable pour la réussite de tout projet de gestion des risques de catastrophe. La plus grande difficulté consiste probablement à éviter que les communautés ne finissent par dépendre de l'aide des organismes étrangers, quelle que soit les bonnes intentions de ces derniers.

En 2001, à la suite de l'ouragan Mitch, le PNUD a lancé au Nicaragua un projet pilote visant à intégrer la prévention des catastrophes dans le programme de développement local. Ce projet appuyait le travail effectué par le Mécanisme national pour la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets (Sistema Nacional para la Prevencion, Mitigacion y Atencion de Desastres, SNPMD) dans six municipalités : trois dans la région de Nueva Segovia et trois dans Matagalpa.

Dans le cadre de ce projet, le Gouvernement du Nicaragua a lancé un processus participatif de planification du développement local incorporant une approche de réduction des risques de catastrophe. Des mesures de réduction des risques de catastrophes ont ainsi été prises dans un ensemble de secteurs de développement, y compris le développement des infrastructures, les secteurs de la production, les domaines sociaux, et la gestion de l'environnement. La réduction des risques de catastrophe a également été officiellement prise en compte dans les décisions ayant trait à l'investissement dans des zones ayant déjà subi des catastrophes naturelles telles que les inondations et le glissement de terrain. Après l'établissement d'une cartographie des zones à risque, les zones hautement exposées ont bénéficié d'un soutien supplémentaire à travers les aides à la réhabilitation écologiques, la délimitation des zones sûres pour l'essor urbain, la délimitation des zones à protéger contre les effets préjudiciables des activités humaines.

Le programme était en soi un processus d'apprentissage. Ainsi, après avoir pris conscience du fait que la nature des risques de catastrophe et le processus participatif variaient d'une région à l'autre, il a fallu s'assurer que les stratégies dépendent des décisions prises au niveau local et soient appliquées de manière flexible. Cette approche a grandement contribué à assurer la réussite du projet. Il a fallu également relier les plans locaux aux institutions centrales pour les incorporer dans les politiques nationales de développement et afin qu'ils bénéficient du soutien nécessaire à leur mise en œuvre. L'engagement des parties prenantes locales, l'adoption d'une approche prenant en compte les questions de genre dans le processus de développement, la gestion des risques de catastrophes, sont autant d'éléments qui ont réussi à maintenir le soutien des communautés et obtenu d'importants résultats au niveau local en matière de réduction des risques de catastrophe.

L'élaboration de politiques appropriées pour mobiliser la participation de la société civile dépendra du contexte

du développement dans lequel elles s'inscrivent. Pour de nombreux pays en Afrique, en Amérique latine et en Asie qui ont mis en oeuvre les programmes d'ajustement structurel et engagé des processus participatifs, le défi ne consiste probablement pas dans la création de structures non gouvernementales, mais plutôt dans la coordination de leurs différentes activités.

Par ailleurs, une société civile trop forte est susceptible d'affaiblir l'autorité des pouvoirs municipaux et du gouvernement national et de compromettre les acquis démocratiques. C'est ce qui se produit lorsque les activités des organismes privés de développement, qui sont financés par la communauté internationale, sont perçues comme une éclipse aux efforts déployés par l'État en matière de développement local.

Dans d'autres cas, il est fort possible que ce soit l'État qui maintienne le contrôle total des organisations de la société civile et réduise l'efficacité et la portée de leurs activités. Il faut donc se livrer à un exercice d'équilibre pour pouvoir atteindre l'objectif qui consiste en un partenariat entre une société civile forte, des pouvoirs publics forts et un secteur privé engagé en faveur du capital social.<sup>58</sup>

Les politiques visant à développer le capital social risquent également d'affaiblir les institutions démocratiques. Il est un peu trop facile de créer l'impression que les fonds provenant de sources non gouvernementales sont plus accessibles, plus disponibles et plus conséquents au niveau local qu'ils ne le sont pour les organismes gouvernementaux locaux et nationaux. Il faut rappeler à cet égard que l'un des principaux arguments invoqués par la société civile en vue d'obtenir des fonds, est la faiblesse du secteur public. Le financement des seules activités de la société civile et la négligence des organisations gouvernementales, risque de reproduire la même gouvernance partielle à laquelle ces interventions veulent remédier. L'établissement de partenariats entre la société civile, les pouvoirs publics et le secteur privé et le renforcement de la transparence des financements restent un travail de longue haleine qui promet d'être plus fructueux puisqu'il peut développer un capital social doté d'une grande capacité de résistance aux catastrophes.

Les stratégies de réduction des risques de catastrophe peuvent offrir également l'occasion de tenir compte des spécificités des genres tant dans l'élaboration des politiques que dans leur mise en oeuvre. Les aptitudes et l'expérience des femmes en matière de développement et de maintien des réseaux sociaux locaux peuvent jouer un rôle de premier plan dans la réduction des risques de catastrophe.

Cela étant dit, la participation des femmes dans les structures de prise de décisions au niveau local continue d'être fortement entravée par leur statut économique et politique. Il arrive

souvent que les femmes constituent la majorité des membres d'une organisation alors que les hommes dominent au niveau de la direction.

L'engagement d'un dialogue avec les différentes composantes de la société pour définir la nature des relations sociales qui régissent une communauté est essentiel si l'on souhaite aider les groupes vulnérables, qui sont aussi exclus socialement, à développer leur propre résistance à travers la participation aux activités de la société civile.

Dans la ville de Cox's Bazar, au Bangladesh, l'intégration des femmes dans les activités de préparation aux catastrophes et de développement (y compris l'éducation, la santé reproductive, et la création de petites entreprises) a abouti à une réduction spectaculaire du nombre de femmes tuées ou affectées par les cyclones tropicaux.<sup>59</sup>

Les efforts d'émancipation des femmes qui sont déployés par Janpath, une organisation de la société civile, depuis le tremblement de terre de Gujarat montrent l'importance de la prise en compte d'une approche sexospécifique au cours de la période de reconstruction après les catastrophes. Janpath est un réseau d'organisations non gouvernementales qui visent à améliorer le statut des femmes dans la société du Gujarat pour jeter les bases d'une gouvernance plus ouverte.<sup>60</sup>

### 3.3 Comment l'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans la planification du développement peut-elle contribuer à atteindre les Objectifs du Millénaire?

Les relations entre chacun des huit objectifs du développement pour le Millénaire et la gestion des risques de catastrophe ont été abordées dans le chapitre 1. L'objectif de cette section est d'attirer l'attention sur les politiques efficaces qui sont susceptibles de contribuer à réduire davantage les pertes dues aux catastrophes tout en faisant partie d'un programme plus vaste de développement humain. La réduction des risques de catastrophe s'attachera avant tout à la réalisation des Objectifs 1, 3, 6, 7 et 8 qui sont abordés ici :

#### *ODM 1 : Réduire l'extrême pauvreté et la faim*

Voici quelques unes des nombreuses actions qui peuvent être entreprises pour réduire à la fois les risques de catastrophe, la pauvreté et la faim :

- Le renforcement des sources de revenus et leur diversification.
- L'encouragement des investissements étrangers et de la création d'emplois.