

Chapitre 1

LES PÉRILS DU DÉVELOPPEMENT

1.1 Les catastrophes naturelles en tant que cause et résultat de l'échec du développement

Les catastrophes naturelles sont étroitement liées au processus de développement humain. Les acquis de développement sont souvent menacés par les catastrophes naturelles. En même temps, les choix faits par des individus, des communautés et des nations en matière de développement peuvent être à l'origine d'une répartition inégale des risques de catastrophe dans le monde.

Les pertes économiques occasionnées par les catastrophes naturelles entravent les efforts déployés par de nombreuses communautés et pays en vue d'atteindre les Objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire (ODM). Ainsi, la destruction de l'infrastructure, les pertes des moyens de subsistance, les dommages causés aux écosystèmes et à l'héritage culturel, les blessures, la maladie, la mort sont des résultats directs des catastrophes. De plus, les pertes causées par les catastrophes risquent de produire d'autres chocs et d'aggraver d'autres crises comme les crises financières, les conflits sociaux ou politiques, les maladies (notamment le VIH/sida), et la dégradation de l'environnement. L'incidence de ces pertes dues aux catastrophes risque de compromettre en effet les efforts visant à réduire la pauvreté et la famine; à fournir l'accès à l'éducation, aux logements salubres, à l'eau potable et aux systèmes d'assainissement ; ou à protéger l'environnement et les investissements financiers qui génèrent l'emploi et les revenus.

Il est clairement établi que les risques de catastrophe s'accumulent avec le temps à cause des activités inappropriées en matière de développement. Chaque fois qu'un centre de santé ou une école s'écroulent suite à un tremblement de terre, chaque fois qu'une route ou un pont sont endommagés par des inondations, c'est un acquis de développement qui est annulé. L'urbanisation non maîtrisée et la densité des habitants dans des zones à risque et dans des bâtiments insalubres, l'augmentation de la pauvreté qui affaiblit l'aptitude humaine de résister aux effets hostiles des aléas et à atténuer leurs conséquences, la dégradation de l'environnement qui accroît fortement les risques d'inondation et de sécheresse,

sont quelques exemples seulement de la manière dont les activités de développement peuvent contribuer aux risques de catastrophe.

Un bref examen des données figurant dans ce rapport peut donner un aperçu de la relation qui existe entre le développement et les risques liés aux catastrophes. Environ 75% de la population mondiale vivent dans des zones qui ont subi au moins une fois entre 1980 et 2000 un tremblement de terre, un cyclone tropical, des inondations ou des sécheresses. Il a été constaté que dans différentes régions du monde plus de 184 décès par jour sont attribués aux catastrophes naturelles. Ces décès ne sont que la partie visible de l'iceberg. Les baisses de qualité de vie, les pertes de moyens de subsistance et de développement économique qui varient d'une région à l'autre, sont également dues aux catastrophes naturelles. Alors que seuls 11% de la population exposée aux effets hostiles des aléas naturels vivent dans des pays où le développement humain est plutôt faible, ils représentent plus de 53% des décès enregistrés. Il en ressort que le niveau de développement d'un pays donné et les risques de catastrophe sont étroitement liés.

Par ailleurs, les politiques de développement appropriées qui sont à même de réduire les risques de catastrophe sont également capables de contribuer à atteindre les Objectifs de développement pour le Millénaire, en réduisant les pertes, en préservant les acquis de développement et en évitant l'apparition de nouveaux risques de catastrophe. En effet, les objectifs de réduction des risques de catastrophe et de développement humain durable se soutiennent mutuellement et contribuent, en outre, à la réduction de la pauvreté, à l'habilitation des groupes marginalisés et à l'établissement d'une parité entre les sexes. La prévention des risques de catastrophe peut sensiblement renforcer la capacité de résistance des populations vulnérables aux catastrophes, comme celles vivant dans des petits Etats insulaires en développement, ou les sociétés affaiblies par les conflits armés et le VIH/sida.

Il convient de rappeler que les catastrophes sont encore perçues comme étant des événements naturels exceptionnels qui interrompent les activités de développement humain durable visant à réduire les pertes provoquées par ces catastrophes. Tout en soulignant l'incidence accrue des catastrophes naturelles sur le développement, ce rapport est axé sur la manière dont le développement détermine le niveau du risque de catastrophe. Il montre que les niveaux de risque de catastrophe varient largement parmi les pays qui bien qu'exposés aux mêmes types d'aléas naturels, selon les choix et les processus de développement de chacun d'eux. Le message principal de ce rapport est que les risques de catastrophe ne sont pas une fatalité. Bien au contraire, ils peuvent être gérés et réduits si l'on adopte les politiques de développement appropriées.

En publiant ce rapport, le PNUD vise à montrer à travers des analyses quantitatives et des éléments d'information que

le risque de catastrophe est un problème de développement qui n'a pas encore été résolu, et à identifier une politique de développement alternative qui puisse contribuer à réduire ce risque.

Le rapport propose des réponses à ces quatre questions principales :

- Comment les risques de catastrophe et la vulnérabilité humaine aux aléas naturels sont-ils répartis entre différents pays du monde?
- Quels sont les facteurs de développement, et les processus qui les sous-tendent, qui déterminent les niveaux de risque de catastrophe et les liens entre ces derniers et le développement ?
- Comment les politiques et les programmes de développement appropriés peuvent-elles contribuer à réduire les risques de catastrophe?
- Comment peut-on améliorer l'évaluation des risques de catastrophe afin de renforcer les politiques et les programmes de développement ?

L'Indice de risque de catastrophe (IRC), qui est le point central de ce rapport, amorce un début de réponse à ces questions. Il fournit la première évaluation à l'échelle mondiale des facteurs déterminant les risques de catastrophe en comparant, pays par pays, la vulnérabilité humaine face à ces trois types de catastrophes naturelles, les plus importants: les tremblements de terre, les cyclones tropicaux et les inondations. Il fournit également une identification des facteurs de développement qui contribuent à générer les risques de catastrophe. Par ailleurs, malgré la relative importance que représente l'éruption volcanique au niveau international, la complexité du phénomène et ses grandes variations aléatoires et imprévisibles rendent l'analyse du phénomène particulièrement délicates (voir l'annexe technique). Puisque le développement d'un indice de risque de sécheresse a révélé une série de problèmes méthodologiques et conceptuels qui n'ont pas été résolus, les résultats obtenus dans ce domaine n'ont toujours pas atteint le degré de fiabilité requis. Toutefois, l'examen de ces problèmes, qui est présenté dans le rapport comme étant une étude en cours, fournit d'importantes informations liées aux risques de sécheresse et à la vulnérabilité. Le fait d'utiliser les données internationales disponibles à ce jour et de se baser sur les pertes en vies humaines comme un indice des pertes dues aux catastrophes signifie que certains types de catastrophes n'ont pas été retenus dans l'élaboration de ce modèle. Si l'on prend l'exemple des incendies, on peut constater l'ampleur des dégâts qu'ils peuvent occasionner malgré le nombre réduit des pertes en vies humaines.

L'Indice de risque de catastrophe se base sur l'Indice de développement humain (IDH) qui a été calculé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). En reposant essentiellement sur l'IDH, ce rapport sur l'IRC devrait être considéré comme un premier pas vers la réalisation de l'objectif visant à mesurer les

risques de catastrophe à l'échelle mondiale. Son intérêt réside dans le fait qu'il propose d'identifier les données nécessaires aux prises de décisions dans ce domaine aux niveaux local, national, et international, de contribuer au processus d'élaboration de modèles internationaux de risques de catastrophe.

1.2 Plan du rapport

Le chapitre 1 est divisé en trois sections. La première section présente les objectifs du rapport en soulignant l'importance de la prévention des risques de catastrophe dans la réalisation des Objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire. La deuxième section situe le rapport dans le contexte des recherches menées dans ce domaine en proposant un glossaire de la terminologie utilisée et des commentaires sur les liens existant entre les projets contenus dans cette étude et ceux entrepris par différents organismes internationaux. La troisième section donne un bref aperçu du cadre conceptuel de l'élaboration du rapport et examine la relation qui existe entre les risques de catastrophe et le développement.

Le Chapitre 2 examine les résultats de l'IRC. Il s'agit de la première étape vers l'élaboration d'un instrument qui permettra d'évaluer l'état du développement et le niveau du risque de catastrophe. Tout en imprégnant un élan au processus d'élaboration de modèles internationaux de risques de catastrophe et de vulnérabilité, cet examen identifie les principales lacunes dans ce domaine et indique les mécanismes internationaux nécessaires à la collecte des données.

Le chapitre 3 se penche sur les processus de développement qui contribuent aux risques de catastrophe, tels qu'ils sont définis par l'IRC. Il permet également d'examiner les facteurs qui contribuent aux risques de catastrophe mais qui ne peuvent être inclus dans l'IRC en raison du manque de données internationales. Peut-être que le meilleur exemple à citer à cet égard est le rôle crucial de la gouvernance qui n'est pourtant pas inclus dans l'IRC. Ce chapitre donne également des exemples des pratiques optimales de réduction des risques de catastrophes qui ont été adoptées dans le cadre du développement. Il contribue ainsi au nombre croissant d'études sur les pratiques optimales dans ce domaine, y compris les examens entrepris par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (ISDR), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), et le Département de développement international du Royaume Uni (DFID).¹

Le chapitre 4 revient sur les principaux besoins, identifiés dans le chapitre 1, pour que la réduction des risques de catastrophe soit bien intégrée dans les politiques de développement. En se basant sur les différents arguments

examinés précédemment et sur les informations figurant dans les chapitres 1 et 2, ce chapitre contient les principales recommandations concernant les politiques à élaborer en vue d'une meilleure gestion des risques de catastrophe.

L'annexe technique énonce clairement la méthodologie utilisée par l'IRC pour identifier les facteurs de vulnérabilité et les modèles nationaux d'évaluation des niveaux de risques de catastrophe. Il faut noter que des progrès ont été accomplis au niveau de l'élaboration d'un IRC aux aléas multiples.

Le cadre conceptuel du risque de catastrophe qui est utilisé dans le rapport est présenté brièvement dans le chapitre 2. Un glossaire officiel de la terminologie est présenté à la fin du rapport. Toutefois, il convient de mentionner ici ces termes clés :

Le terme catastrophe naturelle renvoie aux résultats de la combinaison de l'action des aléas naturels et de la vulnérabilité humaine, la réponse apportée par les gouvernements détermine l'ampleur et la sévérité des dommages causés.

Les aléas naturels sont les processus ou les phénomènes qui se produisent dans la biosphère susceptible de faire différents dégâts, et qui peuvent être évités si des activités humaines comme l'urbanisation arbitraire et la dégradation de l'environnement sont évités.

La vulnérabilité humaine est l'ensemble de conditions ou de processus résultant de facteurs matériels, sociaux, économiques, et environnementaux, qui accentuent la sensibilité d'une communauté à l'impact des aléas. La vulnérabilité humaine comprend la nature des systèmes économiques et sociaux, l'état de santé des communautés, l'état de l'infrastructure d'un pays donné et les actifs en matière d'environnement. Alors qu'il est possible d'examiner séparément ces différents aspects de la vulnérabilité des systèmes humains, le rapport préfère dresser un tableau général de la vulnérabilité humaine.

La capacité de prévention est la manière dont des populations et des organisations utilisent leurs ressources de manière préventive afin de limiter les pertes en cas de catastrophe. A cette capacité peut s'ajouter la capacité d'adaptation, qui renvoie à la responsabilité de la société de revoir ses activités et d'élaborer des politiques de développement en vue de minimiser les risques de catastrophe.

1.3 Augmentation des pertes dues aux catastrophes

Depuis 25 ans, le nombre de catastrophes naturelles et l'ampleur de leurs incidences sur le développement économique et humain ne cessent d'augmenter chaque année. Bien que les documents disponibles remontent à

1900, les informations qu'ils offrent sont moins fiables avant 1980. Cette longue période témoigne également d'une recrudescence des catastrophes naturelles et de leurs impacts économiques et humains.²

Il est important de constater que les risques de catastrophe et les incidences des catastrophes ne cessent d'augmenter dans un contexte de croissance économique mondiale.

Au mieux, cet état de fait peut suggérer que l'énorme fruit de cette croissance aurait pu être mieux distribué pour minimiser les risques de catastrophe. Au pire, cela laisse à penser que certains choix de développement contribuent à exacerber le problème en précipitant l'action des aléas (à travers, par exemple, la dégradation de l'environnement et

le changement climatique à l'échelle mondiale) et/ou la vulnérabilité de sociétés humaines (en raison de la pauvreté et de la marginalisation politique).

Mesurer les pertes dues aux catastrophes constitue en soi un important défi conceptuel et méthodologique. D'un côté, il est nécessaire de définir les pertes attribuables aux catastrophes, et celles dues aux processus de développement. D'un autre côté, le manque de données et d'informations fiables à tous les niveaux représente un obstacle de taille à la description et à l'analyse des pertes occasionnées par les catastrophes et leurs impacts sur le développement. C'est sans doute l'une des raisons pour laquelle les décideurs politiques ont été lents à établir le lien entre les catastrophes et le développement.

Pour connaître le nombre exact de catastrophes et la valeur des pertes qu'elles sont causées, il faut un certain niveau d'observation. Les pertes dues aux catastrophes se répartissent sur tous les niveaux : Des pertes subies quotidiennement par les ménages soumis aux aléas des changements environnementaux aux pertes enregistrées par des régions entières qui ont été frappés par des catastrophes naturelles exceptionnelles telles que les séismes et les cyclones. Au niveau strictement local, toutes ces pertes seraient considérées comme importantes. Or, les statistiques concernant les pertes attribuables aux catastrophes dans le monde ne rendent pas compte de la majorité des pertes occasionnées au niveau local.

Les bases de données mondiales sur les catastrophes sont maintenues par des compagnies de réassurance, telles que Munich Réassurances Group et Suisse de Réassurances ainsi que par le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes de l'Université de Louvain en Belgique (CRED), une unité de recherche académique indépendante. Seule la base de données maintenue par le CRED, une institution publique, peut être consultée par le public. La base de données internationale des catastrophes OFDA/CRED, qui sera appelée EMDAT dans le rapport, contient essentiellement des données sur les pertes dues aux catastrophes de grande ampleur, et aux nombreux sinistres à moyenne échelle, mais n'inclut pas les pertes liées à des sinistres à petite échelle ou ceux de moyenne échelle qui n'ont pas été recensés au niveau international.

Alors que les données sur les pertes en vies humaines sont considérées comme assez importantes, il est communément admis que celles se rapportant aux pertes économiques et à l'affaiblissement des moyens de subsistance ne sont encore pas complètes ou faibles. Bien que les compagnies d'assurances se focalisent sur les dommages économiques, notamment les pertes qui ont été assurées, il est peu probable qu'elles puissent décrire clairement les pertes des moyens de subsistance, en particulier dans les pays en développement.

Suite aux catastrophes naturelles de grande ampleur, la Commission économique pour l'Amérique latine et les

ENCADRÉ 1.1 L'IMPACT ÉCONOMIQUE DES CATASTROPHES

Les pertes économiques sont souvent présentées selon les catégories suivantes :

- **Les coûts directs** – Dommages matériels, y compris ceux causés aux moyens de production, aux stocks (usines industrielles, récoltes sur pied, inventaires, etc.), à l'infrastructure économique (réseau routier, matériel électrique, etc.) ou à l'infrastructure sociale (logements, écoles, etc.).
- **Les coûts indirects** – L'interruption de la circulation des biens et des services – Exemple : Baisse de production due aux dégâts causés aux biens et à l'infrastructure ou à leur destruction, et la perte des revenus en raison de l'arrêt des activités génératrices de revenus. L'interruption des services de base tels que la communication, l'approvisionnement en eau qui peut avoir des répercussions économiques considérables, est un autre exemple des coûts indirects des catastrophes. La catégorie des coûts indirects comprend également les coûts des soins médicaux et l'arrêt de productivité dû aux maladies, aux blessures et aux décès. Toutefois, les coûts indirects bruts sont également contrebalancés par l'effet rétroactif des efforts de réhabilitation et de reconstruction, tels que l'augmentation des activités dans l'industrie du bâtiment.
- **Les effets secondaires** – Les incidences des catastrophes sur l'ensemble de l'économie et des conditions socio-économiques, qu'elles soient limitées ou de longue portée. Par exemple : les ajustements monétaires et fiscaux, le recours des ménages et du pays à l'endettement, le niveau de pauvreté, les effets de transfert et de restructuration des entités économiques ou du personnel.

Les données sur le coût économique des catastrophes se basent généralement sur les coûts directs. Il faudrait attendre probablement plusieurs années avant de connaître les véritables coûts économiques des effets indirects et secondaires des catastrophes. Le temps qui passe aide à mieux estimer la période nécessaire à la reprise des activités et à la nature précise des effets indirects et secondaires des catastrophes.

Les recherches actuelles portent à croire que les effets secondaires des catastrophes peuvent avoir de sérieuses répercussions sur les développements humain et économique à long terme.³ Il est encore plus évident que les catastrophes affectent le rythme et la nature du processus d'accumulation du capital. De même que les risques d'une catastrophe peuvent décourager les investisseurs. Il est donc important de garder à l'esprit lors de l'examen des répercussions à long terme des catastrophes, que ces dernières ne sont pas un événement exceptionnel, mais plutôt une accumulation d'événements successifs qui entament progressivement les efforts de développement à long terme.

Source : Benson (2002)⁴

Caraïbes (CEPLAC), la Banque mondiale ainsi que d'autres organismes internationaux effectuent des évaluations complètes des pertes économiques attribuables à ces événements. Aussi, ces évaluations qui sont limitées dans le temps, ne rendent-elles pas compte des pertes économiques accumulées aux niveaux national et international. Par ailleurs, il est possible que l'impact des catastrophes sur les moyens de subsistance durables, et l'effet corrosif que les catastrophes ont sur le capital social aient été sous-estimés. La contribution des catastrophes dites lentes et celles qui se produisent à petite échelle aux pertes de moyens de subsistance, à l'appauvrissement des ménages a probablement été minimisée en raison du manque de données.

Il faut noter que bien que des bases de données exhaustives sur les pertes dues aux catastrophes existent dans certains pays, elles ne fournissent pas des informations fiables sur le plan mondial ou même régional. Toutefois, aussi bien les bases de données nationales que mondiales présentent les mêmes lacunes quant au calcul des pertes économiques et la perte des moyens de subsistance.

1.3.1 Les pertes économiques comme indicateurs de l'impact des catastrophes

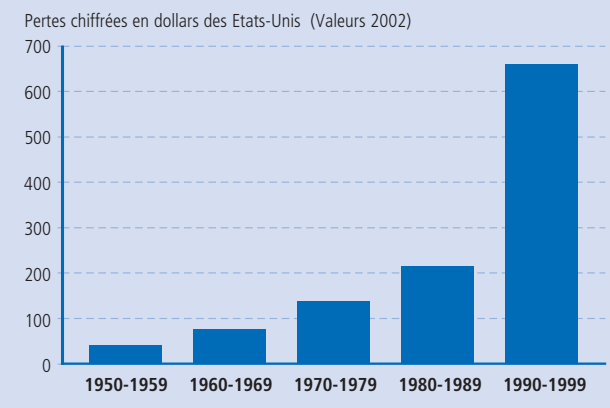
Les pertes économiques renvoient souvent aux dommages directement liés à la destruction de l'infrastructure et des biens suite à des catastrophes de grande ampleur. Elles prennent rarement en compte les répercussions économiques de la baisse des niveaux de production suite aux dégâts causés aux biens de production ou à l'infrastructure, ce qui limite l'accès aux matières premières, aux sources d'énergie, à la main d'œuvre ou aux marchés (voir Encadré 1.1).

Il est clairement établi que le coût économique des catastrophes ne cesse d'augmenter depuis des décennies (voir tableau 1.1). Selon les estimations de la compagnie de réassurance Munich Re, qui ont été publiées en 2002, le coût des dégâts matériels est passé de 75,5 milliards de dollars des États-Unis dans les années soixante, à 138,4 milliards dans les années soixante-dix, à 213,9 milliards dans les années quatre-vingt pour atteindre 659,9 milliards dans les années quatre-vingt-dix.⁵

Munich Re estime en effet que le coût des pertes économiques à l'échelle mondiale pendant les dix dernières années est 7,3 fois plus lourd que durant les années soixante. Le *Rapport sur les catastrophes dans le monde* pour 2002 signale que le coût moyen des dégâts matériels dus aux catastrophes naturelles se chiffre à 69 milliards par an. Les deux tiers de ces dégâts ont été recensés dans des pays à revenu moyen.

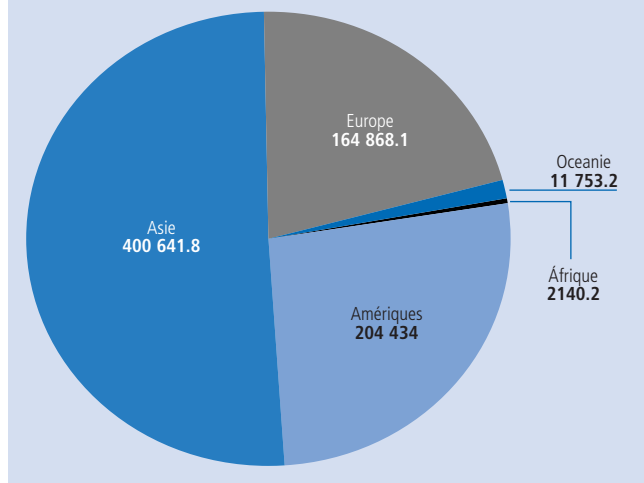
Le Tableau 1.2 montre la répartition mondiale par zones géographiques, des pertes économiques dues aux aléas naturels entre 1991 et 2000. En effet, l'incidence varie d'une façon importante d'une région à l'autre. Ainsi par exemple,

SCHÉMA 1.1 PERTES ÉCONOMIQUES DUES AUX CATASTROPHES NATURELLES DE 1950 À 2000



Source : Munich Re

SCHÉMA 1.2 MONTANT TOTAL DES DEGATS DUS AUX CATASTROPHES DE 1991 A 2000 EN MILLIONS DE DOLLARS DES ETATS -UNIS (VALEURS 2000)



Source : EM DAT : Base de données internationale sur les catastrophes OFDA/CRED.

les pertes enregistrées en Europe et en Amérique paraissent nettement plus lourdes qu'en Afrique, en raison de la valeur des infrastructures et des biens endommagés et non de l'effet des catastrophes sur le potentiel de développement. En d'autres termes, les faibles pertes observées dans les pays en développement sont plutôt dues au manque d'infrastructures et de biens économiques qu'à la faiblesse de l'impact des catastrophes sur le développement. Il faut dire que lorsqu'il s'agit des pays avec un très faible Produit intérieur brut (PIB) par habitant, même ces faibles pertes économiques peuvent peser lourdement sur l'économie nationale. Ce que ces données ne sauraient montrer c'est que l'aptitude des personnes et des entreprises sinistrés à se protéger contre les pertes économiques, à travers les indemnités assurances et l'aide du gouvernement, varient nettement d'une région à l'autre. Aussi, les très faibles pertes économiques en Afrique risquent-elles d'être plus importantes puisqu'elles sont susceptibles de ralentir les processus de développement humains.

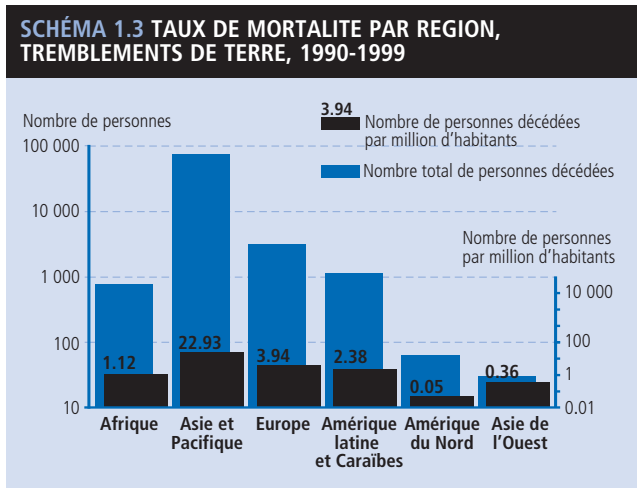
Il convient de préciser que les pertes économiques varient également suivant la nature des catastrophes. Ainsi, par exemple, les pertes économiques causées par les tremblements de terre, catastrophe géologique, ont tendance à être les plus élevées, alors que les dégâts sont souvent limités géographiquement. A l'inverse, les inondations, catastrophe météorologique, peuvent ne pas entraîner d'énormes pertes mais leurs impacts économiques risquent d'être plus coûteux pour le développement humain. Ainsi, en raison des inondations affectant cette région géographique, les pays asiatiques endurent les pertes les plus élevées qui entravent davantage le développement humain.

1.3.2 Les pertes humaines comme indicateurs de l'impact des catastrophes

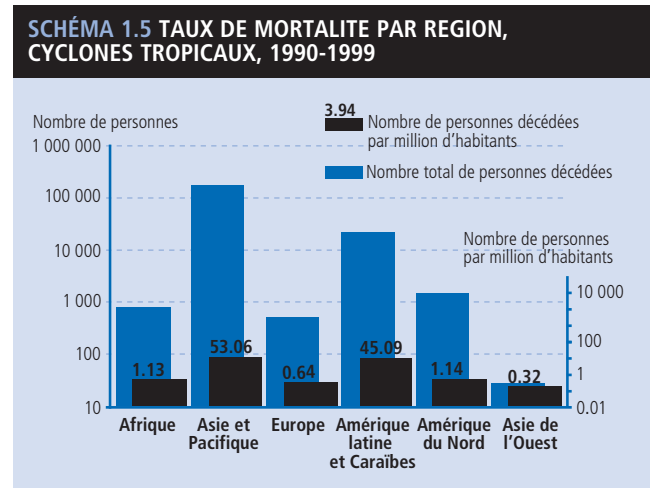
Au cours des deux dernières décennies, les catastrophes naturelles ont provoqué la mort de plus de 1,5 million de personnes dans le monde. Le nombre total des personnes sinistrées a doublé pendant les dix dernières années.

L'indicateur utilisé dans ce rapport pour mesurer les pertes humaines, est le nombre de décès tant il reste le moyen le plus faible dans ce domaine. Toutefois, ces décès ne

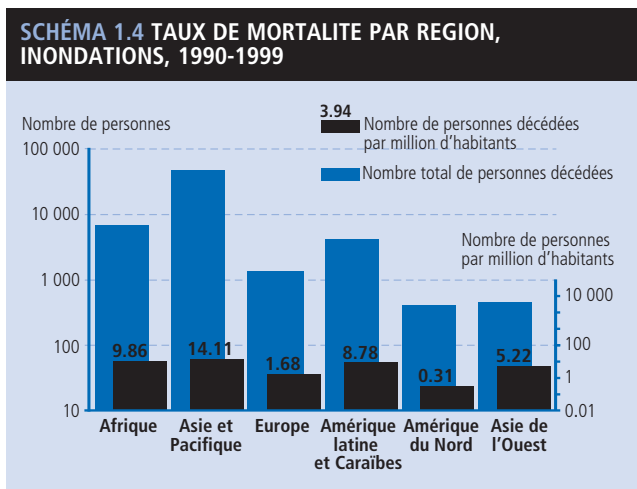
représentent que la partie visible de l'iceberg au regard des pertes liées aux moyens de développement et des souffrances humaines. Chaque fois qu'une catastrophe provoque la mort d'une personne, elle affecte la vie de 3000 autres dans le monde.⁶ L'ampleur de ces pertes ne surprend point lorsqu'on connaît la sévérité des catastrophes. Et encore, les critères utilisés pour identifier les personnes sinistrées ne sont pas fiables. Les estimations se fondent sur le nombre de personnes dont les moyens de subsistance et le logement ont été endommagés ou ceux qui ont souffert de l'interruption des services de base à cause des catastrophes. Il faut dire qu'il est difficile de collecter les données suite à une catastrophe, surtout lorsque l'on ne dispose pas d'estimations exactes des biens et des services avant le sinistre. Il est encore plus difficile d'estimer les impacts à long terme tels que les conséquences du décès de la personne en charge du ménage ou de la famille élargie ou de son incapacité totale à exercer toute activité, de la migration ou de la réinstallation des personnes sinistrées. De même qu'il est difficile d'estimer le nombre de personnes dont l'accès aux soins de santé et à l'éducation a été entravé par les impacts secondaires de la catastrophe.



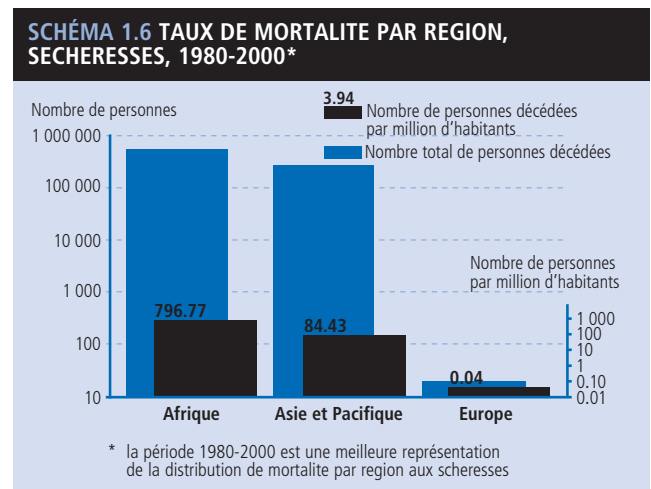
Source : EMDAT : Base de données internationale sur les catastrophes OFDA/CRED.



Source : EMDAT : Base de données internationale sur les catastrophes OFDA/CRED.



Source : EMDAT : Base de données internationale sur les catastrophes OFDA/CRED.



Source : EMDAT : Base de données internationale sur les catastrophes OFDA/CRED.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim

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

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

2. Assurer l'éducation primaire pour tous

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Réduire la mortalité infantile

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

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

5. Améliorer la santé maternelle

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

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

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

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

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

7. Assurer un environnement durable

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

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

8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ENCADRÉ 1.4 LA DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN SELON MAHBUB UL HAQ

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

Source : Mahbub ul Haq²⁰

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

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

1.6.1 Les liens entre les catastrophes et le développement

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

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

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

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

TABLEAU 1.1 CATASTROPHE – DÉVELOPPEMENT

	Développement économique	Développement social
Les catastrophes entravent le développement	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.
Le développement accroît les risques de catastrophe	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.
Le développement réduit les risques de catastrophe	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.²³ 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.²⁴ 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.²⁵

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.²⁷

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.²⁸

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.²⁹

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.³⁰ 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.³¹ 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.³⁴

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 Etats-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.³⁷

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.⁴⁰

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.⁴¹

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.⁴²

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,⁴³ ou d'une façon générale à construire la démocratie et à promouvoir le développement économique.⁴⁴

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.⁴⁵

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

La possibilité que les catastrophes contribuent à des résultats positifs n'a pas 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 1984.⁴⁶

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.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

- inconvenients liés à l'utilisation de cette base de données sont abordés dans l'annexe technique.
8. www.un.org/french/millenniumgoals
 9. Nations Unies. 2000. La Déclaration du Millénaire des Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale A/RES/55/2, 18 septembre 2000, p.6.
 10. Sen, Amartya. 2000. *Development as Freedom*, New York, Random House.
 11. www.undp.org/mdg/countryreports.html
 12. Mise en oeuvre de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies - Rapport du Secrétaire général soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies, 2 septembre 2003, PNUD Rapport Mondial sur le Développement Humain 2003. www.actionaid.org/ourpriorities/downloads/halfwaythere.pdf
 13. Il convient de mentionner à cet égard l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTTE) qui a été appuyée notamment par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement, communément appelé UNDAF.
 14. Voir cette publications de la Banque mondiale: *La Voix des Pauvres et Le Rapport sur le développement dans le monde, 2000*, p.19.
 15. Deux autres périodes ont récemment favorisé le changement de la manière dont on perçoit les catastrophes. D'abord, les séries de catastrophes survenues entre 1968 et 1973, y compris la famine qui a sévi au Sahel, au Biafra et au Bangladesh, pendant la guerre d'indépendance de ce pays, le cyclone qui a frappé le Bangladesh en 1970, le tremblement de terre qui a secoué le Pérou en 1972. Ces sinistres ont mis en évidence le manque de coordination entre les agences humanitaires. La deuxième période de catastrophes a, quant à elle, réussi à tirer la sonnette d'alarme dans les pays riches comme les Etats-Unis suite au passage de l'ouragan Andrew qui a dévasté Miami en 1992, les inondations qui ont ravagé la région du Midwest en 1993, le tremblement de terre qui a frappé Northridge en Californie en 1994, ou encore celui qui a secoué Kobe, au Japon, en 1995.
 16. Publié en 2003, *Living with risk: A global review of Disaster Reduction Initiatives*, est un document phare du Secrétariat de la Stratégie. Il s'agit d'une étude menée à l'échelle mondiale sur les initiatives entreprises en matière de prévention des risques de catastrophes. Le rapport place la prévention des risques des catastrophes dans le contexte du développement durable. Il conclut que l'augmentation du nombre de catastrophes de grande échelle représente une menace croissante pour les initiatives entreprises dans les domaines du développement durable et de la prévention des catastrophes. Cette étude soutient que la période de la reconstruction au lendemain des catastrophe est le moment le plus opportun pour intégrer la prévention des risques de catastrophes dans la conception des programmes de développement durable. En conséquence, les efforts déployés par les promoteurs de développement qui sont tournés vers l'avenir et qui s'emploient à renforcer la résistance des communautés aux catastrophes reposent sur l'engagement des pouvoirs publics et la prise de conscience par les sociétés de la valeur de la prévention des risques de catastrophe.
 17. *Rapport sur les catastrophes dans le monde (World Disaster Report) 2001 : Focus on Recovery*, examine les activités des gouvernements et des agences humanitaires en matière de promotion du relèvement après les catastrophes de grande ampleur dans le cadre des stratégies de développement durable. *World Report 2002 : Focus on Reducing Risk*, soutient que la prévention des risques de catastrophe est un préalable au développement durable. Il examine également les initiatives de préparation aux catastrophes et d'atténuation de leurs effets dans les pays exposés à des risques naturels. Cette édition comprend deux chapitres abordant les problèmes mais aussi les opportunités que présentent la préparation aux catastrophes et leur prévention, en évoquant des histoires de succès dans ce domaine notamment au Mozambique et en Amérique latine, et des informations détaillées sur l'atténuation des effets du réchauffement de la planète dans les Etats insulaires du Pacifique, ainsi que d'autres exemples de pratiques optimales. Source : www.ifrc.org/publicat/wdr et www.ifrc.org/fr/publicat/index.asp
 18. www.ifrc.org/fr/publicat/wdr2003
 19. Voir les références bibliographiques de nombreux instituts en Amérique latine et les Caraïbes, en Asie et en Afrique.
 20. <http://hdr.undp.org/hd/default.cfm>
 21. <http://hdr.undp.org/aboutus/default.cfm>
 22. L'aspect économique de la question relève davantage de la compétence d'autres agences internationales telles que la Banque mondiale. Bien qu'en matière de développement la composante économique soit indissociable de la composante humaine et nécessaire à la compréhension des orientations politiques actuelles, La réduction des risques de catastrophes: un défi pour le développement a préféré par souci de clarté se concentrer sur le développement humain.
 23. Lewis, J. 1999. *Development in Disaster-Prone Places*, Intermediate Technology Publications, Londres
 24. Frances, C. et Hanlon, J. 2001. *Mozambique and the Great Flood of 2000*, Indiana et James Currey, Oxford.
 25. *Post-Flood recovery in Viet Nam*. In FICR, *Rapport sur les catastrophes dans les monde, 2001*. Genève.
 26. Pelling, M., Özerdem, A. et Barakat, S. 2002. The macroeconomic impact of disasters, *Progress in Development Studies*, 2 (4) 283-305.
 27. www.fao.org/docrep/W9500E/w9500e07.htm
 28. Benson, C. et Clay, E. 1998. *The impact of drought on sub-Saharan African economies*. Technical paper (401), Washington D.C., la Banque Mondiale.
 29. Wisner, B. 2001. Risk and the Neo-Liberal State : Why Post-Mitch Lessons Didn't Reduce El Salvador's Earthquake Losses, *Disasters* 25 (3), 251-268.
 30. www.livelihoods.org/post/Docs/emergency.doc
 31. Albala-Bertrand, J.M. 1993. *Political economy of large natural disasters*, Oxford: Clarendon Press
 32. Hardoy, J.E. Mitlin, D. 2001. *Environmental Problems in an Urbanizing World*, Earthscan : Londres
 33. Hardoy, J.E. Mitlin, D. 2001. *Environmental Problems in an Urbanizing World*, Earthscan : Londres
 34. www.dhi.dk/dhiproj/Country/Malaysia/Klang
 35. www.worldbank.org/html/fpd
 36. www.grameen-info.org
 37. Johnson, L.T. 2003. Housing, Sanitation and drinking Water : Strengthening Lives and Livelihoods. En Palakudiyil, T. et Todd, M.(eds) *Facing up to the Storm : How Communities Can Cope with Disaster: Lessons From Orissa and Gujarat*. Christian Aid: Londres.
 38. Goodhand, J., Hulme, D., Lewer, N. 2000. Social Capital and the Political Economy of Violence: A case in Study of Sri Lanka, *Disasters* 24 (4) 390-406, Colletta, J., Cullen, M.L. 2000. Violent Conflict and Transformation of Social Capital: Lessons from Cambodia, Rwanda, Guatemala and Somalia, Washington D.C., La Banque Mondiale.
 39. Gibson, J.L. 1998. *Social Networks and Civil Society in Processes of Democratisation*. *Studies in Public Policy* # 301, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde. Woodcock, M. 1998. *Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework*, *Theory and Society* 27 (2) 151-208.
 40. www.oas.org/en/cdmp/rdom/Homepag/htm
 41. Heijmans, A. et Victoria, L.P. 2001. *Citizenry-Based and Development-Oriented Disaster Response*, Centre for Disaster Preparedness, Quezon City, les Philippines. www.adpc.ait.ac.th/pdr-sea/cbdo-dr/cover.html
 42. Brown, H.A. 1994. *Economics of Disasters with special reference to the Jamaican experience*. Working paper 2, Jamaica: Centre for Environment and Development, University of the West Indies.
 43. Frances, C. et Hanlon, J. 2001. *Mozambique and the Great Flood of 2000*, Indiana et James Currey, Oxford.
 44. Varley A.(ed) *Disasters, Development and Environment*, John Wiley and Sons : Chichester.
 45. *Poverty and Climate Change : Reducing the Vulnerability of the Poor through Adaptation (2003)*. Un rapport de ADB, AFDB, BMZ, DFID, DGIS, EC, GTZ, OECD, UNDP, UNEP et la Banque Mondiale.
 46. www.oas.org/cdmp/costben.htm
 47. www.oas.org/cdmp/document/papers/tiems.htm