

Chapitre 4

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'objectif de ce rapport est d'inviter la communauté des experts en développement à réexaminer la conception qui domine actuellement en matière de risques de catastrophe. Il présente un ensemble de propositions pour faire en sorte que les programmes de développement contribuent à atteindre les Objectifs du développement pour le Millénaire (ODM) en intégrant les stratégies de réduction des risques de catastrophe.

Le rapport soutient que les risques de catastrophe sont le résultat de choix inappropriés pris dans le passé en matière de développement et qui représentent une menace pour les futurs acquis du développement.

Ce chapitre résume les principaux résultats de l'analyse des risques de catastrophe et de l'étude des liens entre le développement et les catastrophes qui ont été abordées dans ce rapport.

Ce résumé débouche sur six recommandations concernant les mesures à prendre. Chaque recommandation a une dimension générale et repose sur les informations présentées dans les chapitres précédents. Chacune des six recommandations nécessite un ensemble de réformes dans la gestion des processus de développement et des risques de catastrophe, qui devront être adaptées et développées selon les données spécifiques à chaque contexte régional ou national.

Quatre questions concernant le rapport catastrophe-développement ont été formulées au début du chapitre 1. Les deux premières questions, dont les réponses seront présentées dans la section 4.1 de ce chapitre, portaient sur les interactions entre la répartition géographique des catastrophes naturelles et le développement. Les deux autres questions, dont les réponses seront présentées dans la section 4.2 de ce chapitre, portaient sur la manière d'améliorer les politiques de développement et les instruments d'évaluation des risques de catastrophe pour renforcer la réduction des risques liés à ces phénomènes extrêmes.

4.1 Le développement et les risques de catastrophe

4.1.1 Comment les risques de catastrophe et la vulnérabilité de l'être humain aux catastrophes naturelles sont-ils répartis entre différents pays du monde?

L'élaboration de l'IRC a servi à évaluer pour la première fois les niveaux d'exposition aux risques de catastrophe à l'échelle mondiale. Les calculs de l'IRC ont été calibrés sur le taux de mortalité enregistré entre 1980 et 2000.

L'étude entreprise dans le cadre de l'IRC a porté sur quatre types d'aléas naturels (Cyclones tropicaux, tremblements de terres, inondations, et sécheresses) qui sont responsables de 94% des décès dus aux catastrophes naturelles. La répartition des populations exposées aux aléas naturels et le niveau de vulnérabilité des pays ont également été calculés dans le cadre de l'IRC. Toutefois, l'IRC pour les sécheresses a été présenté comme étant en cours d'élaboration.

Le bilan établi à partir des données extraites de l'IRC est sommairement résumé ci-après selon chaque type d'aléa. L'évaluation des niveaux d'exposition aux quatre types d'aléas à l'échelle mondiale a indiqué que de manière générale les pays à revenu élevé sont nettement moins exposés que les pays à revenu faible ou moyen.

Tremblements de terre

Un haut niveau de vulnérabilité relative aux tremblements de terre a été indiqué dans des pays comme la République Islamique d'Iran, l'Afghanistan et l'Inde. C'est également le cas pour les pays moyennement développés qui connaissent une forte croissance urbaine comme la Turquie et la Fédération de Russie. Un haut niveau de vulnérabilité relative aux tremblements de terre a également été indiqué dans des pays comme l'Arménie et la Guinée du fait d'une catastrophe unique s'étant produite au cours de la période considérée.

Cyclones tropicaux

Un haut niveau d'exposition à ce type d'aléa a été constaté au Bangladesh, au Honduras et au Nicaragua qui ont tous été frappés par une catastrophe naturelle durant la période considérée. L'étude a également montré que d'autres pays qui présentent une forte densité démographique le long des plaines côtières comme l'Inde, les Philippines et le Vietnam sont très vulnérables aux cyclones tropicaux.

Inondations

Des quatre types d'aléas, ce sont les inondations qui touchent le plus grand nombre de pays. Il a été constaté qu'un certain nombre de pays sont hautement vulnérables à

ce phénomène et que cette vulnérabilité risque d'être aggravée par les effets adverses des changements climatiques. Le niveau de vulnérabilité du Venezuela a atteint un degré élevé du fait d'une catastrophe unique s'étant produite durant la période considérée. La Somalie, le Maroc et le Yémen font également partie des pays hautement vulnérables aux inondations.

Sécheresse

Le rapport indique que les pays africains sont les plus exposés à la sécheresse. En raison des difficultés méthodologiques rencontrées lors de la modélisation des risques de sécheresse, ce rapport ne présente pas de résultats spécifiques aux pays. L'étude se rapportant à ce type d'aléa naturel a confirmé les thèses des études menées sur le terrain qui soutiennent que la sécheresse conduit à la famine dans les situations où prévalent les conflits armés, les déplacements internes des populations, le VIH/sida, la mauvaise gouvernance et les crises économiques.

4.1.2 Quels sont les facteurs de développement et les processus sous-jacent, qui déterminent les niveaux de risque de catastrophe et les liens existant entre ce dernier et le développement ?

Les calculs de la vulnérabilité de chaque pays à un type spécifique d'aléa signalent l'importance du rôle que jouent les processus de développement dans la configuration des risques de catastrophe.

Dans plusieurs pays, le fait que les pertes en vies humaines soient faibles malgré une large exposition des populations (Cuba et l'île Maurice qui sont exposés aux cyclones tropicaux), suggère que les programmes de développement influencent de différentes façons les risques de catastrophe. En revanche, le grand nombre de décès enregistrés dans certains pays, comme le Honduras et le Nicaragua qui sont exposés aux cyclones tropicaux, indique que les programmes de développement sont responsables de l'accumulation de risques qui ont atteint des niveaux catastrophiques.

L'analyse des variables socio-économiques et l'étude des informations obtenues à travers le signalement international des pertes dues aux catastrophes ont permis d'entrevoir des relations entre les conditions et les processus de développement d'une part et les risques de catastrophe de l'autre. Cette étude a porté sur les tremblements de terre, les cyclones tropicaux et les inondations. Le manque de fiabilité des variables socio-économiques se rapportant à la sécheresse n'a pas permis à l'étude de cet aléa d'atteindre un niveau suffisant de certitude. Par conséquent, ce rapport ne tire aucune conclusion de son évaluation des risques et de la vulnérabilité liés aux sécheresses.

L'IRC indique que les pertes dues aux tremblements de terre sont enregistrées dans les pays qui connaissent une croissance urbaine rapide et une forte exposition physique à ce type d'aléa. Quant aux pertes attribuables aux cyclones tropicaux, elles ont été associées aux pays qui disposent de grandes réserves de terres arables et connaissent une forte exposition physique. Pour ce qui est des inondations, il a été constaté que les pays ayant un faible PNB par habitant, une faible densité de population locale et une forte exposition physiques sont les plus vulnérables à ce type d'aléa.

Le rapport a également analysé deux facteurs de développement qui contribuent à la configuration des risques de catastrophe à l'heure actuelle: L'urbanisation rapide et les moyens de subsistance dans les zones rurales.

L'urbanisation rapide contribue à la configuration des risques de catastrophe à travers un ensemble d'éléments : La construction de villes dans des zones à risque, une forte densité de la population dans des zones à risque, l'exclusion sociale et la pauvreté, la complexité des interactions entre les différents types d'aléa, la vulnérabilité des populations, le manque de conservation des biens culturels, le mauvais aménagement des nouveaux territoires et le manque d'accès aux mécanismes d'atténuation des pertes liées aux catastrophes.

Il est également indiqué dans le rapport qu'en général, la gestion des risques de catastrophes est rarement prise en compte dans les programmes régionaux et souvent inefficace au niveau de la réglementation de la croissance urbaine. L'une des conséquences de la mondialisation a été la concentration des activités économiques dans des villes qui sont susceptibles d'être situées dans des zones à risque et l'augmentation des flux internationaux de capitaux – creusant ainsi les inégalités et l'instabilité sociales, tout en offrant des possibilités pour développer les capacités de résistance aux catastrophes.

Dans les zones rurales, les moyens de subsistance sont en péril en raison d'un ensemble de facteurs : La pauvreté et la perte des biens de production, la dégradation de l'environnement, les pressions du marché, l'isolement de ces régions et leur éloignement des centres urbains, la faiblesse ou le manque de services sociaux, les fluctuations climatiques extrêmes. Les changements climatiques mondiaux accroissent l'instabilité des moyens de subsistance en augmentent l'insécurité.

La configuration des risques de catastrophe par les modes contemporains d'urbanisation et les moyens contemporains de subsistance dans les zones rurales devrait être examinée à la lumière d'autres pressions importantes exercées par les besoins en matière de développement. La violence et les

conflits armés provoquent le déplacement des populations et perturbent ainsi le cours du développement social et économique. Les tendances épidémiologiques, en particulier pour ce qui est du VIH/sida, du paludisme, de la tuberculose, exacerbent à leur tour la vulnérabilité aux catastrophes. En revanche, l'amélioration des méthodes de gouvernance peut être accompagnée d'une intégration des mesures internationales en matière de réduction des risques de catastrophe dans les activités entreprises dans le même domaine aux niveaux national et local. L'importance du rôle que joue de plus en plus la société civile dans la promotion du développement et de la réduction des risques de catastrophe met en évidence l'aptitude des organisations locales à gérer la situation.

Le rapport soutient en outre qu'il sera plus difficile d'atteindre les Objectifs du développement pour le Millénaire tant que la gestion des risques de catastrophe n'a pas été intégrée dans les programmes de développement. En revanche, la réalisation de ces Objectifs aurait des chances d'aboutir à réduire fortement les risques de catastrophe à l'échelle internationale. Il faudrait en tout cas voir dans quelle mesure les synergies entre les risques de catastrophe et les programmes de développement vont être comprises et les mesures concrètes qui vont être prises pour remédier à la situation.

La prochaine section propose des recommandations pour mettre en évidence le rapport étroit entre les risques de catastrophe et la planification du développement.

4.2 Recommandations

Les recommandations allant de la section 4.2.1 à 4.2.5 proposent des orientations générales qu'il convient de suivre pour opérer des changements dans la gestion des risques de catastrophe. La dernière section, 4.2.6, contient un ensemble de recommandations précises pour développer une collecte des données et une analyse des risques de catastrophe qui devraient favoriser le processus d'intégration de ces risques dans les programmes de développement. Ces recommandations sont déduites de toutes les étapes de l'étude menée dans le cadre de l'IRC.

4.2.1 La gouvernance au service de la gestion des risques de catastrophe

Une gouvernance qui gère proprement les risques de catastrophe est un préalable à l'intégration de la prise en compte cette question dans la planification du développement et à l'atténuation efficace des effets des risques.

D'importants aspects de la gouvernance ont été abordés dans ce rapport. Ils méritent d'être rappelés puisqu'ils

nécessitent une restructuration afin de permettre le développement des capacités de réduction des risques de catastrophe aux niveaux national et mondial et l'intégration de la gestion de ces risques dans les programmes de développement.

Les changements précis des aspects de la gouvernance qui sont recommandés ici doivent être compris comme étant le résultat d'un système de règles et de valeurs qui accorde une grande importance à la répartition équitable des risques, à la sécurité et à une large participation des parties prenantes à la prise de décisions. Ce sont les principes clefs de la manière dont le PNUD conçoit le développement international qui ont prévalu dans ce rapport.

Des systèmes institutionnels et de structures administratives qui assurent le lien entre les secteurs publics, le secteur privé et la société civile et développent des liens verticaux entre les parties prenantes aux niveaux local, régional, national et mondial sont indispensables.

Aussi nécessaires soient-elles, les réformes législatives ne garantissent pas à elles seules davantage d'équité et de participation. Certes les législations définissent les normes et le cadre d'action en établissant, par exemple, une réglementation des codes de construction, en fixant les impératifs pour assurer et suivre une formation, et en clarifiant les responsabilités de base pour les principales parties prenantes à la gestion des risques de catastrophe. Mais elles ne peuvent forcer personne à respecter ces règles. D'où la nécessité de développer des mécanismes de contrôle et d'application de la loi.

L'importance des législations est manifeste notamment dans les sociétés où la plupart des activités relèvent du secteur formel qui peut être aisément contrôlées par l'État. Dans de nombreux pays et de nombreuses régions fortement exposés aux catastrophes, les mécanismes de contrôle et d'application de la loi ne peuvent pas être mis en place ni à court terme ni à moyen terme en raison du manque des ressources financières et humaines.

Il faut se réjouir du fait que les principes de l'équité et de participation à la gestion des risques de catastrophes ne dépendent pas seulement des réformes législatives. Une partie du chapitre 3 aborde les principales façons d'appliquer la bonne gouvernance en dehors des considérations d'ordre législatif. Les stratégies en question montrent comment les processus de prise de décision intégrés peuvent être encouragés de manière à se que connaissances et les points de vue de toutes les parties prenantes au développement et à la gestion des risques de catastrophe soient prises en compte.

Le principal défi en matière de développement des structures de gouvernance pour le développement humain et la réduction des risques de catastrophe consiste à parvenir à un équilibre entre l'efficacité et l'équité. Les décisions qui doivent souvent être prises rapidement, peuvent associer les parties prenantes s'il existe un cadre bien établi à cet effet. Le renforcement du rôle des parties prenantes locales à travers leur participation à la gestion locale des risques de catastrophe peut contribuer à faire en sorte que les planificateurs du développement prennent conscience de ces risques et assument leurs responsabilités en prenant les mesures qui s'imposent pour les réduire.

Une conférence en ligne qui a été lancée conjointement par le PNUD et le Secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) pour susciter la réflexion sur la manière d'orienter et de contrôler la réduction des risques de catastrophe, peut favoriser la transparence en matière de gestion des risques. Si cette initiative est élargie au niveau mondial, les différents points de vues exprimés peuvent contribuer à perfectionner et à mieux cibler les stratégies de réduction des risques et à définir les pratiques optimales dans ce domaine.

4.2.2 Intégrer la réduction des catastrophes dans les programmes de développement

Il faudrait que le développement soit régi par des règles limitant son impact sur l'environnement .

Pour de nombreux projets de développement, en particulier les grands projets de développement industriel, le moment d'évaluation de leurs incidences sur l'environnement et sur la société et l'évaluation des risques qui y sont associés, offrent aussi l'occasion d'intégrer l'évaluation des risques dans la planification du développement. Il faudrait donc identifier les risques, les classer par catégories et procéder à leur évaluation. Là encore, les moyens techniques pour s'atteler à cette tâche sont disponibles. L'évaluation quantitative des incidences des activités de développement sur l'environnement et la société et les méthodes d'évaluation des risques par les compagnies d'assurance devraient être accompagnés d'une évaluation qualitative des risques liés à l'investissement. Il faudrait la volonté politique pour pouvoir procéder à une évaluation totale des risques liés aux incidences des activités de développement.

L'évaluation des risques de catastrophe mettra en relief les lumières les externalités environnementales et sociales, parfois à une certaine distance physique et temporelle de pratiques spécifiques de développement. Rendre explicite l'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans la planification du développement peut favoriser un processus participatif de consultation et de prise de décisions dans lequel l'acceptabilité

des niveaux de risque peut être débattue au cas par cas. Les autorités nationales et municipales devraient diriger ce processus, peut-être avec l'aide de partenaires internationaux.

Quelques exemples de pratiques optimales qui sont en vigueur méritent d'être cités. A travers le Mécanisme de gestion des catastrophes (Disaster Management Facility) la Banque mondiale a commencé à prendre en compte cette question dans ses politiques de prêts. Jusqu'à 1999, 6,5 milliards de dollars de prêts ont inclus dans des projets de développement une stratégie de réduction de la vulnérabilité aux catastrophes.¹ Pour faire preuve d'innovation dans les villes qui connaissent une forte croissance urbaine, il faut une souplesse et une rapidité dans l'application des directives de planification. Afin de protéger les habitations de la propagation du feu et des maladies contagieuses et autres risques liés à l'environnement, il faudrait établir des routes de sécurité contre les incendies et des coupe-feu appropriés. Il faudrait pour cela réexaminer le rôle des urbanistes et la légalité des espaces périurbains, dont de nombreux sont bâtis sur des terres qui ne leur reviennent pas de droit. Il faut faire preuve d'innovation et solliciter l'appui des responsables politiques pour réaliser cet objectif. Les efforts déployés dans ce domaine sont un pas dans la bonne direction.

Peut-être que le plus grand problème que rencontrera l'intégration de la réduction des risques dans les projets de développement consistera à veiller au respect de l'équité géographique. Il s'agit d'un problème qui se pose également au niveau de la gestion environnementale et de l'évaluation des incidences du développement sur l'environnement. Qui est responsable des activités qui tout en étant entreprises dans un endroit donné exposent des populations vivant dans un autre endroit aux risques de catastrophe ?

La définition de la responsabilité est problématique, en particulier lorsque la dégradation de l'environnement et l'accumulation des risques sont le résultat d'un ensemble d'activités menées dans plusieurs endroits et au cours d'une longue période. C'est une question difficile qui continue de préoccuper l'ensemble de la communauté des gestionnaires de l'environnement qui s'efforce de trouver une solution novatrice au problème.

Ce rapport soutient que l'évaluation des incidences du développement sur l'environnement devrait être élargie pour comprendre un volet consacré à l'analyse des risques.

Intégrer les stratégies de réduction des risques dans les programmes de reconstruction et de relèvement après les catastrophes.

L'idée d'intégrer les stratégies de réduction des risques dans les programmes de reconstruction et de relèvement après les catastrophes revêt un caractère doublement important.

On soutient depuis longtemps qu'il faut tirer des enseignements de l'expérience vécue pendant et après les catastrophes en intégrant des stratégies de réduction de risque dans les programmes de reconstruction des infrastructures et du tissu social du pays après la survenue de tels phénomènes. Malheureusement, l'expérience pratique regorge de cas où la reconstruction signifie une reconstruction des mêmes risques qui ont conduit à la catastrophe, si ce n'est pire. Et pourtant, grâce à trente années de reconstruction à l'échelle internationale après les catastrophes, il existe de nombreux exemples de pratiques optimales et d'instruments qui ont besoin d'être suivis et appliqués à plus grande échelle.

Il reste beaucoup de travail à faire dans ce domaine. Des stratégies de réduction des risques de catastrophe devraient être incorporées dans les programmes de reconstruction qui sont entrepris après les catastrophes et dans les programmes de développement en cours. Car la période de reconstruction est un moment opportun qui permet aux responsables politiques d'introduire aisément des changements au niveau des objectifs et des processus de développement. Elle rend la prise en compte des risques plus facile à intégrer au niveau de la planification du développement.

4.2.3 Gestion intégrée des risques liés aux changements climatiques

Faire prévaloir les capacités qui existent en matière de gestion des risques de catastrophe est une approche efficace pour se préparer à faire face aux futures risques liés aux changements climatiques.

Mis à part l'augmentation de la température moyenne du globe, de nombreux paramètres météorologiques pourraient changer à long terme. Ce changement risquera fort d'être accompagné d'une augmentation de la fréquence et de l'ampleur de catastrophes naturelles dues à des phénomènes hydrométéorologiques comme les cyclones, les inondations et la sécheresse. Les efforts déployés en vue de surveiller ces changements et répondre efficacement aux problèmes qu'ils posent, peuvent s'inspirer de l'expérience et des instruments qui ont été développés par la communauté des experts en catastrophes naturelles.

Différentes régions du monde disposent d'expériences conséquentes dans ce domaine. Ainsi par exemple, les organismes européens et nord-américains de développement des zones rurales pourraient tirer parti du travail accompli en Afrique et en Asie en matière d'évaluation de la durabilité des moyens de subsistance et de surveillance de l'évolution des catastrophes progressives (en particulier l'évaluation de la vulnérabilité à la sécheresse). En outre, des compétences techniques peuvent être transférées des pays du Nord vers les pays du Sud pour aider ces derniers à surveiller les

processus physiques qui régissent les catastrophes, et à développer les structures appropriées de gouvernance afin de tirer le plus grand parti des opportunités d'adaptation aux changements climatiques et de réduction des risques de catastrophe.

A l'instar de la communauté des experts en changements climatiques qui continue d'axer ses activités sur l'adaptation en plus du débat engagé sur l'atténuation des effets adverses de ces changements, la communauté des experts en catastrophes naturelles devrait redoubler d'efforts.

Il faudrait s'assurer que l'importance accordée à l'adaptation ne relègue pas au second plan les stratégies d'atténuation. Le Protocole de Kyoto a permis l'élaboration d'un ensemble de mesures afin de sensibiliser la communauté internationale aux incidences des stratégies nationales de développement qui contribuent à la génération de risques liés aux changements climatiques mondiaux. S'inspirant de cet exemple, ce rapport soutient qu'il faudrait que les programmes de développement prennent en compte les décisions et les informations qui contribuent à faire connaître les processus de génération des risques de catastrophe. La réalisation de cet objectif exigera, notamment au niveau local, une concentration des efforts sur le développement des capacités d'adaptation en tant que partie intégrante de la gestion anticipative des risques.

Les incidences des changements climatiques affecteront tous les aspects de la vie sur terre. Par conséquent, il importe également que des principes directeurs soient élaborés pour s'assurer que les problèmes relatifs aux changements climatiques soient pris en compte dans les activités de développement humain en cours. Les principaux secteurs de développement économique – agriculture, tourisme, aménagement des terres, santé publique, gestion de l'environnement et construction de l'infrastructure de base – devraient tous prendre en compte les incidences du développement sur les changements climatiques. Du fait de leur rapport à la restructuration de l'économie, l'approche aux questions ayant trait aux relations internationales, notamment à l'immigration et aux politiques qui s'y rapportent, à la réinstallation des populations doit également se pencher sur les problèmes liés aux changements climatiques. L'expérience acquise en matière de gestion des risques de catastrophe peut contribuer à l'élaboration de stratégies d'adaptation aux changements climatiques.

4.2.4 Gestion de la nature complexe des risques

Les catastrophes naturelles et leurs effets dévastateurs sur la vie et les moyens de subsistance ne constituent qu'une menace parmi tant d'autres.

Il arrive souvent que les personnes et les communautés qui sont les plus vulnérables aux catastrophes naturelles soient également vulnérables à d'autres types d'aléas. Pour de

nombreuses personnes, la lutte pour la survie consiste à faire face à différents types de difficultés : économiques, sociales, politiques, environnementales. A cet égard le fait qu'une personne ou un groupe prenne le risque de ne pas investir son temps ou son énergie dans la réduction des risques de catastrophes naturelles, peut être bien interprété comme étant le prix qu'ils ont accepté de payer pour se consacrer entièrement à subvenir aux besoins immédiats, à se protéger de l'effondrement de l'économie, de la violence sociale et des conflits. Lorsque les choix sont limités, il est évident que l'être humain dépense son énergie à faire face aux menaces les plus urgentes.

Le chapitre 2 a, entre autres, montré qu'une approche à plusieurs niveaux dans l'évaluation des risques était un pas vers la réduction intégrée des risques. Ce n'est pas une nouvelle idée, loin s'en faut. On s'accorde à reconnaître depuis un certain nombre d'années que les urgences politiques complexes couvrent un certain nombre de facteurs de risque qui s'ajoutent aux risques liés aux catastrophes naturelles. Le chapitre 3 a abordé certains des principaux aléas – maladies (VIH/sida, paludisme, tuberculose), mines terrestres, et le déplacement forcé des populations à l'intérieur de leur pays. Les armes légères, le terrorisme et le crime peuvent être ajoutés à cette liste tant ils comportent des risques qui réduisent la vulnérabilité des populations aux catastrophes naturelles.

Du point de vue de la réduction des risques de catastrophe, rares sont les approches qui prennent en compte la multiplicité des aléas, à l'exception peut-être des études de la sécheresse et des crises dans les zones rurales qui prennent en compte les poids des situations d'urgence politiques et du VIH/sida. Il faudrait approfondir en effet la connaissance du rôle que jouent les interactions entre les aléas naturels et les autres types d'aléa dans l'accumulation des risques de catastrophe. Une meilleure connaissance de cet aspect de la question facilitera l'élaboration d'une approche de réduction intégrée des risques de catastrophe.

Le dispositif des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (National Poverty Reduction Strategy Papers, PRSPs) offre pour sa part la possibilité d'intégrer de manière opportune des approches qui prennent en compte la multiplicité des aléas dans les programmes de développement.

4.2.5 Gestion compensatrice des risques

En plus de son ambition de contribuer au réexamen des relations entre les catastrophes et le développement, ce rapport attire l'attention sur l'accumulation actuelle des risques qui nécessite l'élaboration de stratégies de préparation et de réponse aux catastrophes.

Les recommandations faites dans ce rapport proposent quelques-uns des changements à apporter dans le domaine

de la gestion des risques de catastrophe et une réorientation vers une gestion à long terme des risques dans le cadre du développement durable. Ces changements doivent être effectués à moyen terme afin de contribuer à la réalisation des Objectifs du développement pour le Millénaire. Ceci étant dit, plutôt que des années, il faudrait des décennies et des générations pour que ces changements portent leurs fruits.

Dans le cadre de ce programme de changement à long terme, il faudrait continuer à gérer les risques de catastrophe. En effet, les activités de développement entreprises hier et aujourd'hui continueront à contribuer à la configuration des risques de catastrophe dans un futur prévisible. Le chapitre 3 de ce rapport a présenté un aperçu d'un certain nombre de pratiques optimales qui peuvent être utilisées pour rééquilibrer la relation entre le développement et les risques de catastrophe. Pour faire face aux risques actuels de catastrophe, il faudrait donc faire prévaloir l'ensemble des pratiques optimales en vigueur.

Un grand nombre de populations dans le monde sont vulnérables aux catastrophes et ne possèdent qu'un accès partiel aux instruments de gestion des risques liés à ces phénomènes. Parmi ces instruments, il y a ceux qui visent à réduire l'exposition aux catastrophes à travers des stratégies de préparation et des systèmes d'alerte rapide ; ceux qui répartissent plus largement les pertes à travers des mécanismes d'assurance, y compris ceux qui ont été développés pour les groupes à faible revenu et les habitants de logements illégaux ; et ceux qui tâchent d'améliorer la résilience des populations sinistrées face à l'impact des catastrophes, y compris les politiques visant à renforcer la durabilité des moyens de subsistance. La liste de ces instruments est loin d'être exhaustive. Les efforts déployés dans ce domaine sont ouverts aux échanges d'informations sur les pratiques optimales et à l'esprit novateur.

Le besoin de faire preuve d'innovation en matière de gestion des nouvelles configurations de risques de catastrophe se fait de plus en plus sentir au niveau local, là où l'on continue de subir les impacts des catastrophes et de la mondialisation économique.

4.2.6 Les lacunes dans les connaissances sur l'évaluation des risques de catastrophe

Une bonne compréhension de la profondeur et de l'ampleur des effets des aléas, de la vulnérabilité des populations et des pertes dues aux catastrophes doit constituer un premier pas vers une action mondiale concertée et coordonnée en vue d'une réduction des risques de catastrophe.

L'existence de données sur la répartition infranationale des pertes attribuables aux catastrophes signifie qu'un grand

nombre de catastrophes de petite et moyenne ampleur et de phénomènes associés aux aléas naturels sont examinés à la loupe dans des observatoires dans le monde entier. L'importance cruciale de ces phénomènes réside dans le fait qu'ils contribuent à l'accumulation des risques de catastrophe et qu'ils participent à la création de situations où la perte des moyens de subsistance et la détérioration de la santé des populations sont telles que les personnes et les communautés deviennent exposées à de plus grandes pertes.

Les bases de données mondiales et l'évaluation des risques revêtiraient plus d'importance si des bases de données collectant des informations uniformes et si des mécanismes d'analyse existaient aux niveaux local et infranational. L'inexistence de ces bases de données entrave tout effort visant à mesurer les changements survenus dans la répartition géographique des risques et les facteurs responsables de la configuration de la vulnérabilité et des aléas à l'intérieur des pays et entre eux. Tout en étant utile, les données relatives aux tendances en matière de répartition des risques à l'échelle mondiale ne décrivent qu'une partie de la relation qui existe entre le développement et les risques de catastrophe.

Il existe au niveau infranational un ensemble croissant d'instruments qui servent à mesurer les niveaux de vulnérabilité et des aléas, d'enregistrer les catastrophes et d'évaluer les pertes subies par de nombreux pays et communautés. Ces instruments ont été développés pour être appliqués à des contextes locaux précis. Le nombre et la variété des instruments existants laissent penser que la prochaine étape dans le perfectionnement de l'évaluation des risques de catastrophe pourrait consister à tenter de rassembler les informations sur le développement humain à l'échelon local et sur les expériences relatives aux risques de catastrophes telles qu'elles sont vécues au niveau national et infranational. La possibilité d'obtenir un savoir accumulé au niveau local qui répond aux évaluations des risques et de la vulnérabilité à l'échelle mondiale constitue une perspective enthousiasmante pour la vérification des hypothèses formulées aux deux niveaux des prises de décisions en matière de catastrophes et de développement.

L'intégration de l'évaluation des risques de catastrophe dans les processus de planification du développement en cours peut s'appuyer sur les méthodes performantes qui existent déjà et sur les structures administratives qui sont mise en place aux niveaux local, national et mondial.

Un ensemble substantiel de données qui ont été collectées à l'échelon local ou qui attendent de l'être, n'ont pas pu être rassemblées au niveau national, et encore moins à l'échelle mondiale, en raison du manque des systèmes de collecte centralisée de données.

Les autorités des gouvernements locaux et centraux, les réseaux non gouvernementaux, les organisations communautaires, sont autant de parties prenantes qui devraient jouer un rôle dans l'établissement de règles et de méthodes communes au niveau de la réalisation des études qui permettent de porter à un niveau aussi élevé que possible le nombre de données qui peuvent servir à l'élaboration de programmes stratégiques.

Certes il existe déjà un ensemble d'individus et d'organisations qui ont déjà entrepris le rassemblement des données collectées (des organisations telles que le FICR). Mais il faudrait élargir la coopération dans ce domaine. D'importantes dispositions, dont quelques exemples sont cités dans ce rapport, ont été prises en vue de coordonner des ensembles de données sur les risques de catastrophe. Il reste, toutefois, un long chemin à faire. Des perspectives prometteuses se dessinent concernant la collecte des données qui, grâce aux informations qu'elles véhiculent, peuvent faciliter l'élaboration de stratégies de développement et de réduction des risques de catastrophe.

Voici quelques-unes des recommandations spécifiques à cette fin :

1. Renforcer l'élaboration des indices de risque de catastrophe et de vulnérabilité à l'échelle mondiale et augmenter le nombre et la qualité des comparaisons entre pays et entre régions.

On a commencé à inclure récemment dans un certain nombre de projets menés à l'échelle mondiale des comparaisons des risques de catastrophe et de la vulnérabilité entre pays et entre régions. Il serait préférable de partager les méthodes et les données obtenues dans ce cadre.

Un des objectifs qui devrait être réalisé au cours de cette période initiale de modélisation du risque de catastrophe, consiste à élaborer des modèles utilisant un langage de base, des hypothèses et des définitions uniformes afin de procéder à des évaluations des risques multiples et de la vulnérabilité.

Il faudrait également élargir les réseaux nationaux des données qui ont été collectées dans le but d'établir des comparaisons au niveau international pour qu'ils puissent inclure les principales informations nécessaires à l'évaluation des risques (Le nombre d'auxiliaires médicaux qui ont été formés pour répondre aux urgences en cas de catastrophe, le nombre d'organisations communautaires actives en matière de réponse aux catastrophes et la description de leurs capacités...etc.) et des facteurs de vulnérabilité (conflits armés, gouvernance, capital social, épidémiologie). L'élargissement de ces réseaux de données améliorera la qualité des évaluations effectuées à l'échelle mondiale. Le processus d'élaboration

de l'IRC montre, toutefois, à quel point nous sommes encore bien loin de pouvoir dresser un tableau général du classement comparatif des risques de catastrophe à l'échelle des pays.

2. Renforcer l'élaboration des indices de risque de catastrophe aux niveaux national et infranational pour fournir aux décideurs nationaux les informations nécessaires à la connaissance de la situation.

L'IRC progresse dans la réalisation de l'objectif qui consiste à dresser un tableau général de la répartition des risques de catastrophe. L'inclusion des données infranationales augmentera sans doute la valeur de ce travail. Les données nationales sont primordiales si l'on souhaite que la gestion des risques passe du stade de réaction et de réponse aux catastrophes au stade d'intégration de stratégies sensibles à la question dans la planification du développement. Elles sont également nécessaires à l'élaboration de politiques ciblées et à la surveillance des modifications de la nature des aléas et de la vulnérabilité. La vulnérabilité sera déterminée par un ensemble de facteurs – tels que la mondialisation économique, les changements climatiques mondiaux, les modes de déplacements internes et la configuration des zones urbaines, l'utilisation des ressources environnementales locales et les activités de développement au niveau de la communauté – qui reconfigurent constamment la géographie du risque.

3. Développer un système à plusieurs niveaux pour le signalement des catastrophes.

Il faudrait mettre en place un système unique pour le signalement des catastrophes à l'échelle mondiale reliant les bases de données nationales à une base de donnée mondiale qui sera accessible au public et dirigée par des institutions internationales. Pour concrétiser ce projet, il faudrait passer par un ensemble d'étapes. Il conviendrait de commencer par dresser un inventaire préliminaire des bases de données existantes pour savoir le type d'information dont on dispose au niveau national afin de les rendre disponibles au niveau mondial. Il faudrait pour cela se mettre d'accord sur un système capable d'identifier chaque type de catastrophe. Il conviendrait de définir les normes de signalement et créer des logiciels pour encourager la comptabilisation des données nationales. Pour mener à bien cette tâche, il faudrait compter sur un personnel qualifié pour offrir des stages de formation afin d'élaborer des bases de données dans les pays qui n'en disposent pas.²

Il est particulièrement important de mettre au point une méthodologie normalisée pour l'estimation des pertes socio-économiques dues aux catastrophes de faible et de

moyenne ampleur. Puisque cette méthode est efficacement appliquée aux catastrophes de grande ampleur, elle a juste besoin d'être simplifiée afin de s'adapter à des applications localisées. En général les pertes économiques ont besoin d'être évaluées et signalées de manière régulière.

Il convient de rappeler qu'aucune de ces recommandations n'est impossible à réaliser et que les services qu'offrent ces bases de données en matière d'élaboration de programmes stratégiques de gestion des catastrophes à l'échelle internationale et nationale sont considérables.

4. Promouvoir une évaluation des risques de catastrophe qui soit adaptée au contexte.

Le dynamisme des forces qui interviennent dans la configuration des risques de catastrophe signifie que les instruments d'évaluation des risques ont constamment besoin d'être perfectionnés. C'est ce qui a été constaté récemment lorsqu'on a reconnu que les zones urbaines étaient hautement vulnérables et qu'en tant que telles elles avaient besoin d'instruments d'évaluation de risque plus adaptés. Aussi, a-t-on entamé une révision des instruments d'évaluation et des moyens d'action qui ont été initialement développés pour être appliqués à des zones rurales. D'importants progrès ont été réalisés dans ce domaine. Pouvoir suivre l'évolution de la situation dans de nouvelles places et chez de nouveaux groupes sociaux vulnérables ne constitue que la moitié de la tâche. Puisque les contextes politiques ou les situations socio-économiques et les structures physiques changent à travers le temps, les méthodes d'évaluation des risques devraient s'adapter à ces changements. Certes, la prise de conscience du contexte est un préalable à l'élaboration d'instruments d'évaluation qui soient efficaces à l'échelon local, mais elle ne devrait pas négliger le fait que les données élaborées au niveau local soient destinées à être partagées tout au long du processus d'évaluation qui conduit au niveau mondial.

Le mot de la fin

L'objectif de ce rapport est de montrer les manières dont certains modes de développement peuvent conduire aux catastrophes naturelles tout comme ces dernières peuvent interrompre le processus de développement. L'exercice de l'IRC a montré que des milliards de personnes réparties sur plus de cent pays sont périodiquement exposés au moins à un des types d'aléas examinés, avec une moyenne de 67 000 décès par an (soit 184 décès par jour). Le fait qu'un grand nombre de personnes soient exposées aux effets hostiles des aléas naturels montre à quel point les catastrophes et le développement sont inextricablement mêlés. Ce nombre

de décès ne représente pourtant que la partie visible de l'iceberg puisqu'il ne rend pas compte de la portée des décisions prises dans le passé qui ont contribué à la configuration des risques de catastrophe.

Pour réaliser notre objectif à moyen terme, qui consiste à atteindre les ODM, et l'objectif à long terme qui vise à renforcer la durabilité des modes de développement, il faudrait prendre en compte la réduction des risques de catastrophe. Les recommandations précédentes ont appelé l'attention sur les nouvelles orientations en matière de gestion des risques qui ont de fortes chances d'intégrer la réduction des risques dans la planification du développement. Elles indiquent également les stratégies et les projets réalisables qui doivent être développés pour réduire les risques de catastrophe au cours du processus de développement.

Le plus important de toutes ces recommandations est le rôle de la pratique de la gouvernance à tous les niveaux : de l'échelon local à l'échelle mondiale. Il faudrait en effet pouvoir maintenir un certain équilibre entre l'équité et l'efficacité au niveau de la répartition des postes de responsabilités et du processus de prise de décisions. Il faudrait accorder une place importante à la gouvernance dans les politiques de planification du développement à caractère plus générique. Comme à travers de nombreuses propositions, le rapport ne remet pas en cause les perspectives actuelles de planification du développement, il préconise l'élargissement des conceptions internationales du développement afin qu'elles prennent sérieusement en compte la question des risques de catastrophe. Tout en soutenant qu'il est peut-être vrai que les principaux éléments des conceptions dominantes en matière de développement sont les causes premières de la configuration des risques de catastrophes, le rapport s'est attaché à examiner les possibilités offertes par ces mêmes approches au développement.

Les périodes de reconstruction qui suivent les catastrophes de grande ampleur offrent une occasion unique pour l'intégration des stratégies de réduction des risques dans la planification de développement. Ce sont des périodes où les structures sociales et politiques ainsi que les infrastructures physiques peuvent être reconstruites pour améliorer la qualité de vie des populations et réduire les risques de catastrophe à l'avenir.

La réduction des risques de catastrophes naturelles peut être utile aux efforts déployés en matière d'adaptation aux changements climatiques. Une des priorités qui s'imposent à cet égard est de combiner les activités entreprises dans le domaine des changements climatiques et les programmes de réduction des risques de catastrophe et rapprocher les communautés des experts dans les deux domaines. La réalisation de cet objectif sera facilitée par les modalités anticipatives et adaptatives de réduction des risques tels

qu'elles ont été préconisées dans ce rapport, qui partagent beaucoup de points en commun avec les orientations des politiques sur l'adaptation aux changements climatiques.

Nos vies sont exposées aux multiples aléas quotidiens. La nature périodique des risques de catastrophes naturelles signifie qu'elle est souvent négligée jusqu'au point où l'accumulation de risques finit par produire une catastrophe. La réduction des risques au niveau local devrait être sensible aux différents facteurs de risque auxquels sont exposées les populations. Pour leur part, les administrations nationales devraient répondre aux besoins pressants liés aux différents aléas quotidiens tout en évitant de franchir le seuil de vulnérabilité qui est susceptible de conduire à la catastrophe.

Ce rapport s'est attaché à promouvoir les stratégies anticipatives en vue de réduire les risques de catastrophe à l'avenir. Aujourd'hui, nous vivons parmi des risques accumulés du fait des choix de développement qui ont été pris dans le passé. C'est la raison pour laquelle, les efforts de préparation et de réponse en cas de catastrophe ne devraient pas être pris à la légère. Nous plaidons en faveur d'une gestion compensatoire des risques basée sur une approche prospective et adaptative qui puisse favoriser le développement sans générer de nouveaux risques de catastrophe.

Les programmes d'action qui sont promus dans ce rapport ont besoin d'être perfectionnés grâce à des données

complètes. Les efforts déployés actuellement à l'échelle internationale constituent un pas important dans la bonne direction pour l'élaboration d'une base de données sur les catastrophes naturelles qui soit mondialement accessible grâce au concours des bases de données nationales et infranationales. En effet, les bases de données infranationales évoquées dans ce rapport offrent un bon exemple de pratiques optimales en vigueur qui pourraient être reproduites dans les sociétés qui sont très vulnérables aux risques de catastrophe.

L'élaboration de l'IRC a permis la réalisation de la première évaluation des risques d'exposition aux catastrophes et de la vulnérabilité à l'échelle mondiale. Le processus de traçage des risques de catastrophe tel qu'il a été présenté dans ce rapport vient juste d'être entamé. Mais le message est clair. Il ne fait aucun doute que les efforts visant à intégrer la réduction des risques de catastrophes dans les programmes de développement promettent de faire avancer la cause du développement humain.

-
1. Gilbert et Kreimer 1999. Learning from the World Bank's experience of Natural Disaster Assistance, Urban Development Division, Working Paper Series 2, la Banque Mondiale.
 2. 3ème Groupe de travail de la SIPC sur la vulnérabilité et le risque de catastrophe et l'évaluation de leurs impacts. Améliorer la qualité, l'étude et l'exactitude des bases de données sur les catastrophes : un étude comparée des ensembles de données qui existent aux niveaux mondial et national. 24 octobre 2002.