

# RÉSUMÉ

Près de 75% de la population mondiale vit dans des zones affectées au moins une fois, entre 1980 et 2000, par un phénomène tel que tremblement de terre, cyclone tropical, inondation ou sécheresse

Les conséquences d'une exposition aussi importante aux aléas naturels en termes de développement humain ne font que commencer à être identifiés. *La réduction des risques de catastrophes: un défi pour le développement* joue un rôle dans ce processus d'apprentissage.

Le risque de catastrophe naturelle est intimement connecté aux processus de développement humain. Les catastrophes naturelles mettent le développement en péril. Parallèlement, les choix de développement réalisés au niveau individuel, communautaire et national peuvent générer de nouveaux risques de catastrophe. Le développement humain peut aussi contribuer à une réduction notoire du risque de catastrophe.

Ce rapport montre que des milliards de personnes dans plus de 100 pays sont périodiquement exposés à au moins l'un des phénomènes de tremblement de terre, de cyclone tropical, d'inondation ou de sécheresse. Les catastrophes générées par ces aléas naturels causent plus de 184 décès par jour dans diverses régions du monde.

Ce rapport démontre que les processus de développement interviennent dans la transition, de l'exposition physique aux catastrophes naturelles. Cela est démontré par la constatation selon laquelle, bien que 11% seulement des populations exposées aux catastrophes naturelles vivent dans des pays au faible développement humain, ces populations représentent plus de 53% du total des décès enregistrés.

Le rapport expose que le risque de catastrophe n'est pas inévitable, et il offre des exemples de meilleures pratiques en matière de réduction des catastrophes, qui peuvent être incorporées dans les politiques de développement en place à l'heure actuelle. Ces exemples sont condensés dans ce Résumé.

# 1 Le développement en péril

## La réalisation des Objectifs de développement du Millénaire (ODM) est gravement mise en péril, dans de nombreux pays, par les pertes dues aux catastrophes naturelles.

La destruction de l'infrastructure et l'érosion des moyens de subsistance sont des résultats directs des catastrophes. Mais les pertes dues aux catastrophes ont aussi des liens avec d'autres crises financières, politiques, sanitaires et environnementales, de même qu'elles peuvent aggraver ces dernières. Ces pertes liées aux catastrophes peuvent aussi faire reculer les investissements sociaux visant à améliorer la situation en matière de pauvreté et de famine, à fournir un accès à l'éducation et aux services de santé, ou à protéger l'environnement, ainsi que les investissements économiques qui fournissent emplois et revenus.

## Une incitation considérable à repenser le risque de catastrophe provient des objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire.

Les ODM orientent la planification du développement vers des objectifs prioritaires. Chacun de ces objectifs a des liens avec le risque de catastrophe. Ces objectifs contribueront potentiellement à une réduction de la vulnérabilité humaine aux aléas naturels. Mais c'est le processus entrepris en vue de réaliser ces objectifs qui déterminera la mesure de la réduction de ce risque. Cela implique une relation bilatérale entre le type de planification du développement pouvant conduire à la réalisation des ODM et les processus de développement associés à l'heure actuelle à une accumulation du risque de catastrophe.

La principale responsabilité de la réalisation des ODM incombe aux États à titre individuel. De nouvelles perspectives pour la préservation de l'environnement ont fait l'objet d'un débat lors du Sommet mondial pour le développement durable, qui s'est réuni à Johannesburg, en Afrique du Sud, en 2002. Par exemple, les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté doivent prendre en compte le risque de développement et la préservation de l'environnement. L'établissement d'un parallèle entre les catastrophes et le développement exige aussi une meilleure intégration entre les milieux humanitaires et la communauté du développement.

## Comment le développement peut-il accroître le risque de catastrophe ?

On connaît de nombreux exemples de courses à la croissance économique et à l'amélioration des conditions sociales conduisant à la création de nouveaux risques de catastrophes. L'urbanisation rapide en constitue un exemple. La croissance des établissements non structurés et des bidonvilles au centre des agglomérations, qu'ils soient alimentés par les migrations

internationales ou internes en provenance d'établissements urbains plus petits ou des campagnes, a conduit à l'augmentation de cadres de vie instables. Ces établissements sont souvent situés dans des ravins, ou à proximité de pentes abruptes, le long des plaines inondables ou adjacents à des établissements industriels ou à des infrastructures de transport nuisibles ou dangereux.

Les moyens de subsistance en milieu rural sont mis en péril par l'impact au niveau local des changements climatiques ou de la dégradation de l'environnement au niveau mondial. Les capacités de prévention de certaines populations ont été affaiblies par les nécessités de la concurrence dans une économie mondialisée, qui récompense la spécialisation et l'intensification de la production, plutôt que la diversité et la durabilité.

## La planification du développement peut-elle incorporer le risque de catastrophe ?

La fréquence à laquelle certains pays subissent des catastrophes naturelles devrait sans aucun doute conduire à placer le risque de catastrophe au premier plan des préoccupations des planificateurs dans le domaine du développement. Ce programme établit distingue entre deux types de gestions du risque de catastrophe. *La gestion prospective du risque de catastrophe* devrait être intégrée dans la planification du développement durable. Les programmes et projets de développement devraient être révisés en ce qui concerne leur potentiel à réduire ou à aggraver la vulnérabilité et les aléas. *La gestion compensatoire du risque de catastrophe* (telle que la préparation et la réaction aux catastrophes) doit figurer aux côtés de la planification du développement, et doit porter en priorité sur l'amélioration de la réduction de la vulnérabilité et des aléas accumulés par le biais des processus antérieurs de développement. Les politiques compensatoires sont nécessaires pour réduire les risques actuels, mais les politiques prospectives sont aussi nécessaires pour parvenir à une réduction du risque à moyen et à long terme.

## Trois étapes sont nécessaires pour établir un parallèle entre les préoccupations en matière de réduction du risque et celles liées au développement :

- La collecte de données de base relatives au risque de catastrophe et aux outils de planification du développement, afin de retracer les relations existant entre les politiques de développement et le risque de catastrophe.
- Le recueil et la dissémination des meilleures pratiques en matière de planification du développement et de politiques visant à réduire le risque de catastrophe.
- Le renforcement de la volonté politique visant à réorienter tant l'action du secteur du développement que celui de la gestion des catastrophes.

## 2 Schémas internationaux de risque

### Le PNUD a entrepris l'élaboration d'un Indice de risque de catastrophe (IRC) afin d'améliorer la compréhension de la relation entre le développement et le risque de catastrophe.

Les résultats du projet de l'IRC, présenté dans ce rapport, permet de mesurer et de comparer les niveaux relatifs d'exposition physique aux aléas, la vulnérabilité et le risque entre pays, ainsi que l'identification des indicateurs de vulnérabilité.

Quatre aléas naturels types (tremblements de terre, cyclones tropicaux, inondations et sécheresse), responsables de près de 94% des décès provoqués par les catastrophes naturelles ont été examinés, et pour chacun d'eux on a proposé un calcul des populations exposées et de la vulnérabilité relative des pays.

### Au cours des deux dernières décennies, plus de 1,5 millions de personnes sont décédées du fait de catastrophes naturelles.

Les pertes en vies humaines représentent la mesure la plus sûre des pertes humaines, et c'est l'indicateur qui a été retenu dans ce rapport. Toutefois, comme pour toutes les données économiques, il ne révèle que la partie émergée de l'iceberg en termes de pertes de développement et de souffrances humaines. Dans le monde entier, pour chaque personne décédée, près de 3000 personnes sont exposées aux catastrophes naturelles.

En termes mondiaux, et pour les quatre aléas types évalués, il est apparu que le risque de catastrophe était considérablement plus faible dans les pays à fort revenu que dans les pays à revenu faible ou moyen. Les pays classés parmi les pays à développement humain élevé représentent 15% de la population exposée, mais seulement 1,8% des décès.

**Tremblements de terre :** Il apparaît que près de 130 millions de personnes sont exposées en moyenne chaque année au risque de tremblement de terre tel que défini dans ce rapport. Une forte vulnérabilité relative (population décédée/exposée) a été constatée dans des pays tels que la République islamique d'Iran, l'Afghanistan et l'Inde. D'autres pays à développement moyen regroupant une importante population, tels que la Turquie et la Fédération de Russie, ont aussi montré une forte vulnérabilité relative, de même que des pays tels que l'Arménie et la Guinée, qui ont subi des événements exceptionnels au cours de la période examinée.

**Cyclones tropicaux :** Il est apparu que près de 119 millions de personnes sont exposées en moyenne chaque année au risque de cyclone tropical, et certaines populations sont

exposées en moyenne à plus de quatre phénomènes chaque année. Une forte vulnérabilité relative a été identifiée au Bangladesh, au Honduras et au Nicaragua, tous ces pays ayant connu une terrible catastrophe au cours de la période examinée. D'autres pays disposant de populations importantes, situées sur des plaines côtières, sont apparues aussi très vulnérables, par exemple l'Inde, les Philippines et le Vietnam. Les petits Etats insulaires en développement (PEID) représentent un groupe de pays à haut risque. Mais les comparaisons établies à l'intérieur de ce groupe font apparaître des différences, par exemple entre la vulnérabilité relativement forte d'Haïti, et la vulnérabilité plus faible de Cuba et de Maurice.

**Inondations :** Il est apparu que près de 196 millions de personnes, dans plus de 90 pays, étaient exposés en moyenne chaque année à des inondations catastrophiques. Des populations encore plus importantes sont exposées à des inondations mineures ou locales, qui peuvent avoir un effet négatif cumulatif sur le développement, mais qui ne causent pas de pertes humaines de grande ampleur lors de phénomènes individuels. Ces derniers n'ont pas été inclus dans cette évaluation. Une forte vulnérabilité a été constatée dans un vaste éventail de pays, et il est probable qu'elle sera aggravée par les changements climatiques mondiaux. Au Venezuela, la forte vulnérabilité a été due à un phénomène de catastrophe unique. Parmi les autres pays ayant montré une forte vulnérabilité aux inondations, on trouve la Somalie, le Maroc et le Yémen.

**Sécheresse :** Il est apparu que près de 220 millions de personnes étaient exposées chaque année à la sécheresse, et que les Etats africains étaient les pays connaissant la plus forte vulnérabilité aux sécheresses. Des difficultés méthodologiques empêchent de présenter un rapport par pays spécifique à cet aléa. L'analyse a notablement renforcé les éléments dérivant des études sur le terrain montrant que la transformation des sécheresses en famines passait par les conflits armés, les déplacements à l'intérieur du territoire, le VIH/sida, une mauvaise gouvernance et la crise économique.

Pour chaque type d'aléa, il est apparu de façon constante que les petits pays avaient une exposition relative plus élevée aux catastrophes naturelles, et que dans le cas des cyclones tropicaux, cela se manifestait par une forte vulnérabilité relative.

### Quels sont les facteurs de développement et les processus sous-jacents qui configurent le risque de catastrophe ?

L'analyse des variables socio-économiques, disponibles au niveau international, et des informations relatives aux catastrophes enregistrées, a permis d'établir des associations préliminaires entre certaines situations et processus de

développement spécifiques et le risque de catastrophe. Ces travaux ont été entrepris pour les tremblements de terre, les cyclones tropicaux et le risque d'inondation.

**Tremblements de terre :** Un niveau de risque élevé a été associé aux pays connaissant de forts taux de croissance urbaine et une forte exposition physique.

**Cyclones tropicaux :** Un niveau de risque élevé a été associé aux pays possédant un fort taux de terres arables et une forte exposition physique.

**Inondations :** Un niveau de risque élevé a été associé aux pays disposant d'un faible Produit national brut (PNB), une faible densité de population locale et une forte exposition physique.

Ces résultats sont caractérisés par un niveau de pertinence statistique très élevé, et ils soulignent l'importance de l'urbanisation et des foyers ruraux dans le cadre de développement à l'origine du risque de catastrophe. En conséquence, les analyses plus approfondies ont été structurées autour de ces deux facteurs de développement.

**Si l'on veut pouvoir gérer et réduire les risques de catastrophes, des changements dans la planification et l'élaboration des politiques de développement seront nécessaires au niveau national.**

Le gros des efforts devrait porter sur la collecte des données relatives aux catastrophes naturelles au niveau infra-national. Cela permettra d'élaborer des groupes de données et des indicateurs révélant une observation au niveau national avec une résolution au niveau local, ce qui permettra la visualisation des schémas complexes du risque local. Par exemple, l'accumulation du risque dans le temps, en certains endroits, ou les cas dans lesquels des aléas déclenchent des catastrophes secondaires et de nombreuses catastrophes de faible ampleur. Ce type d'information est important pour la prise en compte du risque de catastrophe dans les politiques de développement au niveau national. Des données spécifiques au niveau local peuvent aussi révéler les interactions entre les aléas naturels et les catastrophes d'origine humaine (tels que les incendies d'habitations), ce qui permet d'affiner un peu plus les politiques mises en place.

**L'élaboration d'un IRC à risque multiple est un objectif réalisable.**

Le modèle à risque multiple est établi à partir des variables socio-économiques associées aux aléas individuels. L'IRC à aléa multiple est novateur en ce qu'il s'éloigne d'une analyse centrée sur l'aléa pour adopter une analyse intégrée du risque s'appuyant sur les facteurs de vulnérabilité. Il existe encore une marge d'amélioration de l'intégration des variables de

vulnérabilité (tels que les conflits armés) et des aléas (tels que volcans et glissements de terrain) dans le modèle, à mesure que les données deviennent disponibles. À l'avenir les travaux devraient tendre à incorporer une évaluation de l'étendue de l'incorporation dans les politiques nationales de la réduction du risque et de l'impact de ces politiques sur le risque de catastrophe. En outre, il est permis d'espérer que l'IRC à aléa multiple mondial ouvrira la voie à des études au niveau national, combinant les informations relatives aux catastrophes avec celles concernant l'information socio-économique.

### 3 Le développement : contribuer à réduire le risque?

Pour de nombreuses populations à travers le monde, le développement ne paraît pas fonctionner. Le nombre et l'intensité croissante des catastrophes d'origine naturelle sont une des manifestations de cette crise.

Deux variables sont associées au risque de catastrophe dans l'IRC : *l'urbanisation et les moyens de subsistance en milieu rural*. Pour chacune, il a été aussi procédé à l'analyse d'une pression dynamique déterminante capable de modifier les caractéristiques de ces variables à l'avenir. Pour l'urbanisation, nous avons analysé la mondialisation économique, et pour les moyens de subsistance en milieu rural, nous avons examiné les *changements climatiques mondiaux*. Toutefois, un nombre important de pressions – la violence et les conflits armés, l'évolution de l'épidémiologie des maladies (VIH/sida), la gouvernance et le capital social – n'étaient pas couvertes par des groupes de données de l'étendue et de la qualité nécessaires pour être inclus dans l'IRC au moment de son calcul, et elles sont donc incluses plus particulièrement pour fournir une analyse qualitative plus solide.

**Au cours de cette décennie, l'accroissement de la population sera le plus rapide dans les zones urbaines dans les pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et des Caraïbes, plus de la moitié de la population mondiale devenant une population urbaine d'ici à 2007.**

La taille moyenne des 100 villes les plus grandes du monde a crû de 2,1 millions d'habitants en 1950 à 5,1 millions en 1990. La complexité et la simple échelle de l'humanité concentrée dans les grandes villes confère une intensité nouvelle au risque et aux facteurs de risque, mais c'est dans les villes de petite et moyenne taille que vit la majorité de la population urbaine. Les petites villes contribuent moins à la pollution responsable des changements climatiques mondiaux, mais elles montrent des niveaux élevés de pollution environnementale et de risque internes. En conséquence,

L'urbanisation pose un réel problème à la planification et à la capacité du marché à répondre aux nécessités de base permettant le développement sans créer des risques de catastrophes évitables.

**L'urbanisation ne conduit pas nécessairement à l'accroissement du risque de catastrophe et peut en réalité, si elle est gérée correctement, contribuer à sa réduction.**

Il existe un certain nombre de facteurs qui contribuent à la configuration du risque dans les villes. Tout d'abord, le rôle de l'histoire est important. Par exemple, lorsque des villes ont été fondées ou se sont étendues sur des sites dangereux. Par ailleurs, le processus d'urbanisation conduit à la concentration des populations dans des villes exposées au risque ou sur des sites exposés au risque à l'intérieur des villes. Cela est vrai des mégapoles et dans les centres urbains de petite ou moyenne taille en expansion rapide. Lorsque la croissance des populations est plus rapide que la capacité des autorités municipales ou du secteur privé à fournir logement et infrastructures de base, le risque qui pèse sur les établissements non structurés peut rapidement s'accumuler. Troisièmement, dans les villes qui accueillent des populations migrantes ou de passage, les réseaux sociaux et économiques tendent à être relâchés. De nombreuses populations, en particulier parmi les groupes minoritaires ou de statut social inférieur, peuvent se trouver socialement exclues et politiquement marginalisées, ce qui conduit au manque d'accès aux ressources et à une vulnérabilité accrue. Les populations urbaines pauvres sont souvent forcées d'opérer des choix difficiles en matière de risque. Le « choix » de vivre dans un site dangereux est souvent opéré s'il fournit un accès au travail, par exemple dans les centres-ville.

L'urbanisation peut aussi modifier les schémas de risque. Le processus d'expansion urbaine conduit les villes à modifier leur environnement et à générer de nouveaux risques. L'urbanisation des bassins versants peut modifier les régimes hydrauliques et déstabiliser les pentes, ce qui accroît les risques d'inondation et de glissement de terrain.

En tant que centres ayant une valeur culturelle à travers un environnement humain, les villes sont aussi des sites où la qualité de vie collective peut être endommagée si les bâtiments historiques sont perdus lors d'une catastrophe.

L'urbanisation peut aussi façonner de manière radicale les risques de catastrophe à l'échelle régionale. Les investissements de grande ampleur dans les infrastructures et les centres de production, le développement de nouvelles zones urbaines et de voies commerciales, et l'urbanisation non planifiée de nouvelles régions constituent des exemples de la façon dont l'urbanisation peut façonner le risque dans de vastes zones territoriales.

**L'urbanisation est affectée par des pressions dynamiques, telles que la mondialisation économique.**

La mondialisation et l'interconnexion croissante de la société mondiale signifie que les phénomènes catastrophiques qui se produisent en un lieu spécifique peuvent affecter la vie et les politiques publiques à grande distance. Parallèlement la mondialisation peut aussi façonner de nouvelles relations économiques locales et leur géographie du risque. Etant donné que les décisions qui génèrent ces situations (tels que les accords de libre échange) sont prises au niveau international, sans connaissance précise, et sans les données exactes relatives aux territoires potentiellement affectés, il est rare que les schémas de risque existant soient pris en compte.

La mondialisation économique peut fournir des chances d'amélioration des moyens de subsistance et de la qualité de vie des populations là où sont orientés les nouveaux investissements. Afin d'éviter que ces investissements ne créent d'importantes inégalités, et d'éviter de polariser davantage le monde entre les populations exposées au risque et celles qui ne le sont pas, il est nécessaire que les opportunités et les bénéfices de la mondialisation soient bien mieux partagés. L'introduction des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, qui présentent des directives cohérentes pour la planification du développement, offrent un outil permettant d'accroître la place de l'équité dans la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité par le développement. Agir pour réduire les inégalités et la vulnérabilité dans le cadre d'une économie en mondialisation exige une solide gouvernance aux niveaux international, national et local.

**Moyens de subsistance en milieu rural : près de 70% de la population pauvre dans le monde vit dans les zones rurales.**

Il existe une grande variété dans la structure des économies rurales et des sociétés et dans leur interaction avec l'environnement. Toutefois, il existe des thèmes récurrents qui caractérisent la façon dont le développement façonne le risque dans les campagnes. La pauvreté en milieu rural est un des facteurs déterminants du risque pour des aléas tels qu'inondations ou sécheresses. Les populations rurales pauvres, qui sont le plus exposées au risque, ne sont souvent plus des cultivateurs reposant sur l'agriculture pour leur subsistance. Au lieu de cela, les habitants des campagnes dépendent de stratégies de subsistance complexes, notamment des migrations saisonnières ou de sommes envoyées par des parents vivant dans des villes ou à l'étranger. Ces nouvelles stratégies de survie redessinent le risque dans les campagnes.

Souvent, les zones rurales les plus pauvres occupent les terres les plus marginales, et cela force les populations à se reposer sur des moyens de subsistance précaires et fortement

vulnérables, dans des zones propices à la sécheresse, aux inondations et à d'autres aléas. Les changements écologiques et environnementaux locaux, conséquence des pratiques agricoles, peuvent eux-même créer des risques. Par exemple, la déforestation visant à ouvrir des terrains pour la production agricole peut souvent conduire à l'érosion des sols, à la perte des substances nutritives et en définitive à la marginalisation de l'agriculture. En certaines circonstances, ces processus peuvent conduire directement à la création de nouveaux schémas d'inondation, de sécheresse, d'incendie ou de glissement de terrain.

Pour la majorité des communautés rurales liées à l'économie mondiale, les moyens de subsistance sont sensibles aux fluctuations dans le prix mondial des marchandises. Lorsque le faible niveau du prix des marchandises coïncide avec des catastrophes naturelles, les moyens de subsistance ruraux sont gravement atteints. Toutefois, les communautés rurales isolées des marchés mondiaux ne sont pas nécessairement moins exposées. Les voies de configuration du risque sont différentes. En particulier, l'isolation tend à limiter les choix de toute stratégie de prévention.

### **Les moyens de subsistance sont affectés par des pressions dynamiques telles que les changements climatiques mondiaux.**

Les changements climatiques mondiaux entraînent des modifications à long-terme des moyennes climatiques ainsi que de la fréquence et de la gravité des phénomènes climatiques extrêmes – ces derniers étant peut-être plus menaçants pour les moyens de subsistance ruraux. Conjointement, les effets des changements climatiques peuvent accroître l'incertitude et la complexité du risque pour tout le monde, y compris pour les cultivateurs sans terre, les cultivateurs à petite échelle, les riches agriculteurs et les populations dont les moyens de subsistance servent l'économie rurale.

Bien que les pays développés produisent la majorité des gaz à effet de serre, le fardeau sera porté principalement par les pays en développement. Ils disposent de plus de populations exposées plus importantes, d'économies nationales dépendantes de la production agricole et sont moins équipés pour faire face aux phénomènes climatiques extrêmes.

Le défaut de capacité à gérer et à adapter les risques liés au climat représente déjà une question centrale du développement dans de nombreux pays en développement, en particulier dans les petits Etats insulaires. Le défaut de capacité à gérer le risque associé aux variations climatiques actuelles peut aussi empêcher les pays de s'adapter à la complexité et à l'incertitude marquant les futurs changements climatiques mondiaux.

Par ailleurs, là où les dynamiques des changements climatiques mondiaux et de la mondialisation économique semblent interagir, la nature évolutive du risque de catastrophe est encore plus apparente, et devient d'autant plus difficile à prévoir.

Si l'on veut faire progresser le développement dans les pays affectés par les risques climatiques, et si l'on veut que le développement n'aggrave pas les risques liés aux changements climatiques, il sera nécessaire d'adopter une approche intégrée de la réduction du risque climatique au niveau local. Les approches de réduction du risque déjà mises en œuvre et couronnées de succès par les milieux impliqués dans la réduction du risque devraient être incorporées de façon systématique dans les stratégies et programmes nationaux.

### **La violence et les conflits armés, les maladies, la gouvernance et le capital social sont aussi d'importants facteurs de risque.**

Ces thèmes n'ont pas été inclus dans l'analyse des facteurs de vulnérabilité dans l'IRC, car ils ne répondent pas aux contraintes statistiques, mais ces thèmes n'en sont pas moins importants.

Au cours des années 90, un total de 53 conflits armés de grande ampleur a fait 3,9 millions de victimes. L'analyse menée dans le cadre de l'IRC suggère que les conflits armés et la gouvernance sont des facteurs qui peuvent transformer des périodes de faibles précipitations, par exemple, en famines. C'est le cas en particulier dans les situations d'urgence complexes. Au tournant du 21ème siècle, certains pays ont subi sécheresses, tremblements de terre, éruptions volcaniques, venant s'ajouter à des années de conflits armés, causant des crises humanitaires graves. On a accordé que peu ou pas d'attention au potentiel de la gestion des catastrophes, en tant qu'outil de prévention des conflits, malgré quelques expériences encourageantes.

Les épidémies peuvent être considérées comme des catastrophes à part entière. Elles sont aussi liées à la vulnérabilité humaine et aux catastrophes naturelles. Il existe une grande variation dans les relations entre maladies, catastrophes et développement. Les aléas tels qu'inondations ou accroissement de la température dans les hautes plaines peuvent étendre la zone d'activité des vecteurs de maladies tels que le paludisme. Le VIH/sida et d'autres maladies peuvent exacerber les risques de catastrophe entraînés par les changements climatiques, l'urbanisation, la marginalisation et la guerre. Avec le VIH/sida, la main d'œuvre adulte en mesure de travailler, qui participerait normalement à des activités visant à faire face aux catastrophes, est trop faible du fait de la maladie. Ou bien ils sont déjà décédés, laissant des foyers composés de personnes âgées ou de très jeunes enfants, qui manquent souvent des capacités ou des connaissances pour travailler.

La gouvernance liée à la réduction du risque de catastrophe comprend des éléments économiques, politiques et administratifs :

- La gouvernance économique comprend les processus de décision qui affectent les activités économiques d'un pays et ses relations avec les autres économies.
- La gouvernance politique est le processus de prise de décision visant à formuler des politiques intégrant la planification de la réduction des catastrophes
- La gouvernance administrative est un système de mise en œuvre des politiques, et elle exige l'existence d'organisations efficaces, tant au niveau central que local. Dans le domaine de la réduction des catastrophes, elle requiert la mise en œuvre des codes de construction et de l'aménagement du territoire, ainsi que le contrôle du risque environnemental et de la vulnérabilité humaine et des normes de sécurité.

La bonne gouvernance recouvre une réalité plus vaste que la réorganisation du secteur public ou la redivision des pouvoirs entre les différents secteurs du gouvernement. Bien que les gouvernements portent la responsabilité principale en ce qui concerne le droit à la sécurité, ils ne peuvent assumer cette tâche à eux seuls. Au niveau national et international, la société civile joue un rôle de plus en plus actif dans l'élaboration des politiques visant à faire face au risque. Le secteur privé a aussi un rôle à jouer dans l'évolution vers un développement durable, en mesure d'intégrer la prise de conscience du risque de catastrophe – un rôle qui pourrait être amélioré.

Ce rapport présente un certain nombre d'études illustrant les meilleures pratiques en matière de gouvernance dans le domaine de la réduction du risque de catastrophe. Au cours des dix dernières années, le nombre d'organisations régionales traitant des questions de gestion du risque s'est accru. Outre le développement de leur propre expertise et de leurs initiatives dans l'élaboration de politiques, les organisations régionales peuvent offrir une continuité afin d'aider à maintenir un progrès, au niveau national, dans le développement et la gestion du risque de catastrophe.

Au niveau national, l'impératif de généralisation de la prise en compte de la réduction du risque de catastrophe dans les politiques de développement représente un problème considérable. La nécessité d'une intervention vigoureuse à la suite d'une catastrophe est reconnue. La difficulté à présent est d'accroître l'attention portée sur la réduction du risque de catastrophe, en tant qu'élément central des politiques actuelles de développement. Une approche mieux intégrée nécessite une collaboration entre les institutions gouvernementales responsables de l'aménagement du territoire, de la planification du développement, de la planification

agricole et environnementale et de l'éducation, ainsi que des organisations responsables de la gestion des catastrophes.

Cette approche requiert des stratégies de planification capables de responsabiliser les communautés et d'ouvrir des perspectives pour la participation au niveau local. Les populations les plus vulnérables sont souvent celles qui sont le plus exclues des processus de décision communautaires, et dans la majorité des cas cela comprend les femmes. Permettre la participation à ces instances requiert un engagement à long terme au développement social dans le cadre de programmes de réduction de la pauvreté.

L'importance de l'adoption d'une perspective prenant en compte l'égalité des sexes en matière de risque, et les opportunités ouvertes par la réduction du risque dans le cadre d'une approche similaire au développement peut être dérivée des expériences encourageantes menées en matière de réduction du risque et de relèvement après une catastrophe par des groupes de la société civile.

Dans le cadre des réformes, la législation demeure souvent un élément déterminant pour garantir une base solide aux autres points focaux, tels que les systèmes institutionnels, une planification et une coordination efficaces, la participation locale et la mise en œuvre d'une politique efficace. Mais la voie des réformes juridiques n'est pas aisée, et elle n'est pas toujours suffisante pour faciliter le changement. La législation peut établir des normes et définir les limites à l'action, par exemple, en définissant des normes de construction ou des exigences de formation, ou des responsabilités élémentaires pour les acteurs clefs en matière de gestion du risque. Mais la législation seule ne peut inciter les acteurs à suivre ces règles. Des mesures de surveillance et de mise en œuvre sont nécessaires.

Ces dernières années, le concept de *capital social* a fourni de nouvelles informations sur la façon dont les individus, les communautés et les divers groupes se mobilisent pour gérer les catastrophes.

Le capital social renvoie à ces éléments de confiance, ces normes et réseaux sociaux que les populations tirent de leur participation aux différents types de collectivités. Le capital social, mesuré en termes de niveaux de confiance, de coopération et de réciprocité au sein d'un groupe social, joue le rôle le plus important dans un véritable renforcement de la solidarité aux chocs et aux crises. La réponse des communautés locales reste le principal facteur permettant aux populations de réduire le risque associé aux catastrophes et d'y faire face. Mais les liens communautaires peuvent s'éroder du fait des crises à long terme ou d'une crise sociale extrême.

Le caractère approprié des politiques visant à améliorer la contribution positive de la société civile dépend du cadre de développement. Pour de nombreux pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie qui ont connu des ajustements structurels et un développement participatif, le défi ne réside pas tant dans la création d'un secteur non gouvernemental que dans la coordination.

## 4 Conclusions et Recommandations

Ce rapport présente six programmes nouveaux dans le cadre de la réduction du risque de catastrophe. Ils sont résumés ci-après.

1. **Une gouvernance appropriée est fondamentale si l'on veut intégrer les considérations liées au risque dans la planification du développement et si les risques existants doivent être effectivement réduits.** Le développement doit être réglementé en ce qui concerne son impact sur le risque de catastrophe. Les plus grands défis dans l'intégration systématique du risque de catastrophe dans la planification du développement résident peut-être dans la volonté politique et l'équité géographique. Ce sont des problèmes partagés, par le biais de la gestion environnementale et de l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Comment attribuer une responsabilité du fait d'un risque de catastrophe subi en un lieu lorsqu'il est causé par des mesures prises en un lieu différent ? La justification des mesures prises en matière de risque de catastrophe seront plus aisées avec l'affinement des techniques d'évaluation (telles que l'IRC), permettant d'indiquer la contribution positive des investissements en la matière.
2. **Intégrer le risque dans le relèvement et la reconstruction après une catastrophe.** Des outils d'évaluation du développement et d'aide à la prise de décision, et des programmes de suivi prenant en compte la gestion du risque sont nécessaires afin de rendre plus courante la gestion prospective du risque de catastrophe. L'argument à l'appui de l'intégration de la gestion du risque de catastrophe est doublement important lors de la phase de reconstruction après une catastrophe.
3. **Gestion intégrée du risque climatique.** Le renforcement des capacités liées au risque de catastrophe existant est une façon efficace de générer une capacité à gérer les risques liés aux futurs changements climatiques.
4. **Gérer la nature multiforme du risque.** Les aléas naturels sont parmi les principales menaces aux vies humaines et aux ressources. Souvent, les populations et les communautés les plus vulnérables aux aléas naturels sont aussi vulnérables aux autres sources de risque. Dans de nombreux cas, les stratégies en matière de revenus reviennent à peser les risques de sources d'origine différentes – économiques, sociales, politiques et environnementales. Les politiques de réduction du risque de catastrophe doivent prendre ces éléments en compte et rechercher des opportunités d'établir des capacités de résistance au risque, tant génériques que spécifiques.
5. **Gestion compensatoire du risque.** Outre le réexamen de la relation entre les catastrophes et le développement, à laquelle ce rapport espère apporter une contribution, il existe *aujourd'hui même* un historique d'accumulation du risque et il faut donc améliorer la réaction et la préparation aux catastrophes.
6. **Répondre aux carences en matière de connaissances relatives à l'évaluation du risque de catastrophe.** Une première étape vers une action mondiale mieux concertée et coordonnée concernant le risque de catastrophe doit passer par une compréhension claire de l'ampleur et de l'étendue du risque, de la vulnérabilité et des pertes.

Parmi les recommandations spécifiques à cette fin, il est proposé :

- a. De 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.
- b. De renforcer l'élaboration des indices de risque de catastrophe aux niveaux national et international pour fournir aux décideurs nationaux les informations nécessaires à la connaissance de la situation.
- c. De développer un système à plusieurs niveaux pour le signalement des catastrophes.
- d. De promouvoir une évaluation des risques de catastrophe qui soit adaptée au contexte.