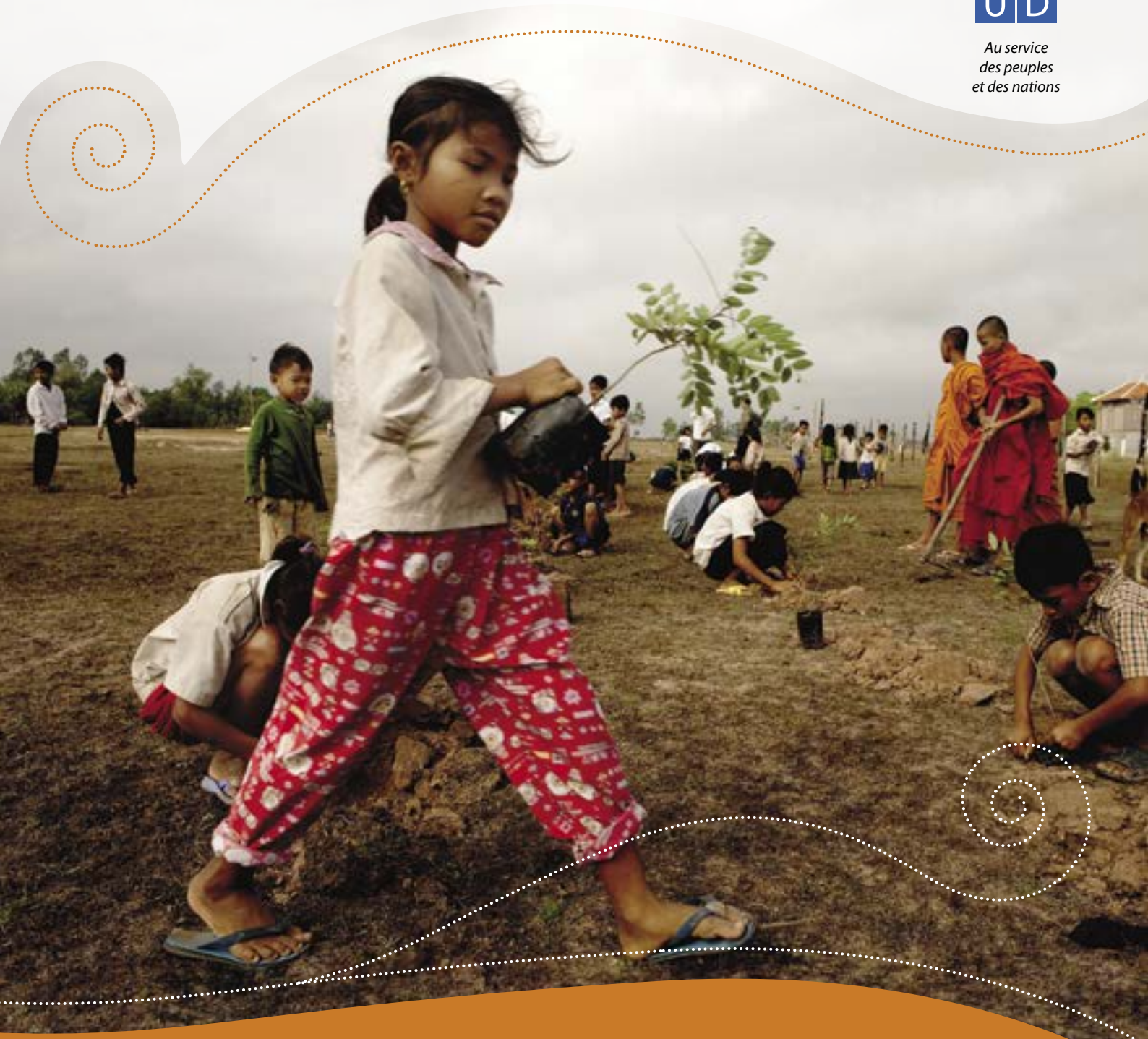
Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

PNUD

Au service des peuples et des nations



Étude multi-pays :
Législation et réglementation pour la réduction des risques de catastrophes
Résumé

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

PNUD

Au service des peuples et des nations

Étude multi-pays : Législation et réglementation pour la réduction des risques de catastrophes

Résumé

Copyright © PNUD et FICR, juin 2014

Avec nos remerciements au gouvernement suisse pour son soutien financier à la publication du présent rapport de synthèse.

Avertissement : Les opinions exprimées dans cette publication ne prétendent pas traduire les politiques du PNUD, de la FICR ou de ses membres.

Référence : FICR & PNUD, Étude multi-pays : Législation et réglementation pour la réduction des risques de catastrophe (New York 2014).

Auteur : Mary Picard

Édition : Barbara Hall

Conception et mise en page : Cartoonbase

Imprimé par : Premier Supplies

Photo de couverture : Van Lyna, âgée de six ans, plante un arbuste lors du « Green Day » dans la province de Prey Veng, dans le sud-est du Cambodge ©PNUD Cambodge/Arantxa Cedillo

Photo de quatrième de couverture : Des gens collectent de l'eau au puits à Dakhla ©NU Photo/Evan Schneider

Remerciements

Ce rapport est le résultat d'une initiative conjointe de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

L'auteure principale de ce rapport est Mary Picard, qui a également développé la méthodologie de recherche destinée aux études des pays sur lesquelles elle repose. Des conseils techniques pour le projet ont été fournis par Angelika Planitz au nom du PNUD et par David Fisher, au nom de la FICR. La publication du rapport a été coordonnée par Alice Guinan, qui a également fourni des contributions écrites et un support d'édition.

De nombreuses personnes et organisations ont contribué à ce rapport. La FICR et le PNUD sont reconnaissants pour le soutien des gouvernements et des sociétés nationales de la Croix-Rouge d'Australie, du Canada, du Danemark, de la Finlande, de la Suisse et du Royaume-Uni, ainsi que de l'Office Humanitaire des Communautés Européennes (ECHO).

Aide à la recherche : Nous adressons nos remerciements à Laurence Brunet Baldwin, Lucia Cipullo, Luca Corredig, Nadia Khoury, Lauren Konopacz, Kristina Nechayeva, Caroline Renold, Maren Schulte et Christina Vasala pour l'aide apportée.

Coordination du projet : Les études effectuées dans ces pays n'auraient pas pu être réalisées sans le soutien de collègues issus du Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD, du programme portant sur le droit relatif aux catastrophes de la FICR, des délégations nationales de la FICR, ainsi que des bureaux nationaux du PNUD et des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans les pays liés au projet. Nous remercions aussi tout particulièrement Cecilia Aipira, Manal Aziza, Geraldine Becci, Girma Bekele, Aliou Dia, Armen Grigoryan, Lucenanda Guerrero, Daniar Ibragimov, Mukash Kaldarov, Xavier Moya, Martha Mwandingi, Mkwetu Mwentota, Zubair Murshed, Nelson Zakaapi au sein du PNUD et Sanne Boswijk, Lucia Cipullo, Isabelle Granger, Tessa Kelly, Sheu Jean Lee, Ida Marstein, Maria Martínez et Elyse Mosquini au sein de la FICR.

Études de cas des pays concernés : Nous remercions également les nombreux gouvernements et autres intervenants pour leur participation aux entretiens et aux discussions en groupe, ainsi que les consultants pour la réalisation d'études de cas par pays : Ilham Rasheed Al Abyadh, A.A. Alybaev, Maria Clara Attridge, Felipe de Jesús Colorado González, Ngo Cong Chinh, Karen da Costa, Carine R.I. Delvaux Marchese, Valeria González Rangel, Salman Humayun, Tracy Humby, Mónica Leonardo, Elizabeth McNaughton, A.S. Momukulov, Mary Picard, Ewan Powrie, Alika Santiago, C. Alexandra Lopes Severino, Magda Stepanyan, Nadja Thürbeck et Henk Tukker.

Enquêtes auprès des bureaux juridiques : Les partenaires du projet sont extrêmement reconnaissants envers les cabinets d'avocats et les présentes personnes pour leur précieux travail d'enquête auprès des bureaux juridiques à titre bénévole : CMS Cameron McKenna LLC (Ukraine), les avocats du cabinet White & Case (Pékin), les avocats du cabinet White & Case (Hong Kong), Bridget Arimond, Paola Camacho Sanchez, Kevin Chin, Carine R.I. Delvaux Marchese, Michael Eburn, Chinwe Ezeigbo, Hui-Chi Goh, Mischa Hill, Willa Huang, Elizabeth Gibson, Federico Jachetti, Rimi Jain, Yasuyuki Kato, Dung Ngoc Luu, C. Alexandra Lopes Severino, Alice McSherry, Kanika Malik, Georgina Padgham, Ellen Policinski, Fabien Pommelet, Georg Potyka, Ewan Powrie, Vasiliki Saranti, Lipika Sharma, Ngo Trang, Daniela Ubidia et Salma Waheedi.

Examinateurs : Ce rapport a bénéficié des commentaires de membres de la commission d'examen composée de pairs, qui ont donné généreusement de leur temps : Yasemin Aysan, Samuel Doe, Michael Eburn, Julio Icaza Gallard, Vishaka Hidellage, Daniel Kull, Allan Lavell, Ida Marstein, Shri PK Mishra, Mostafa Mohaghegh, Marja Naarendorp, Simon O'Connor, Garry de la Pomerai, Monica Sanders, Marco Toscano Rivalta et Fine Tuitupou-Arnold.

Table des matières

1. Introduction 1

2. Historique 3

- Contexte 3
- Méthodologie 5

3. Résumé des résultats 7

- Législation dédiée en matière de GRC 7
- Législation relative au bâtiment, à l'aménagement et à l'environnement 11
- Domaines transversaux de la législation en soutien à la RRC 13

4. Conclusions et recommandations 15

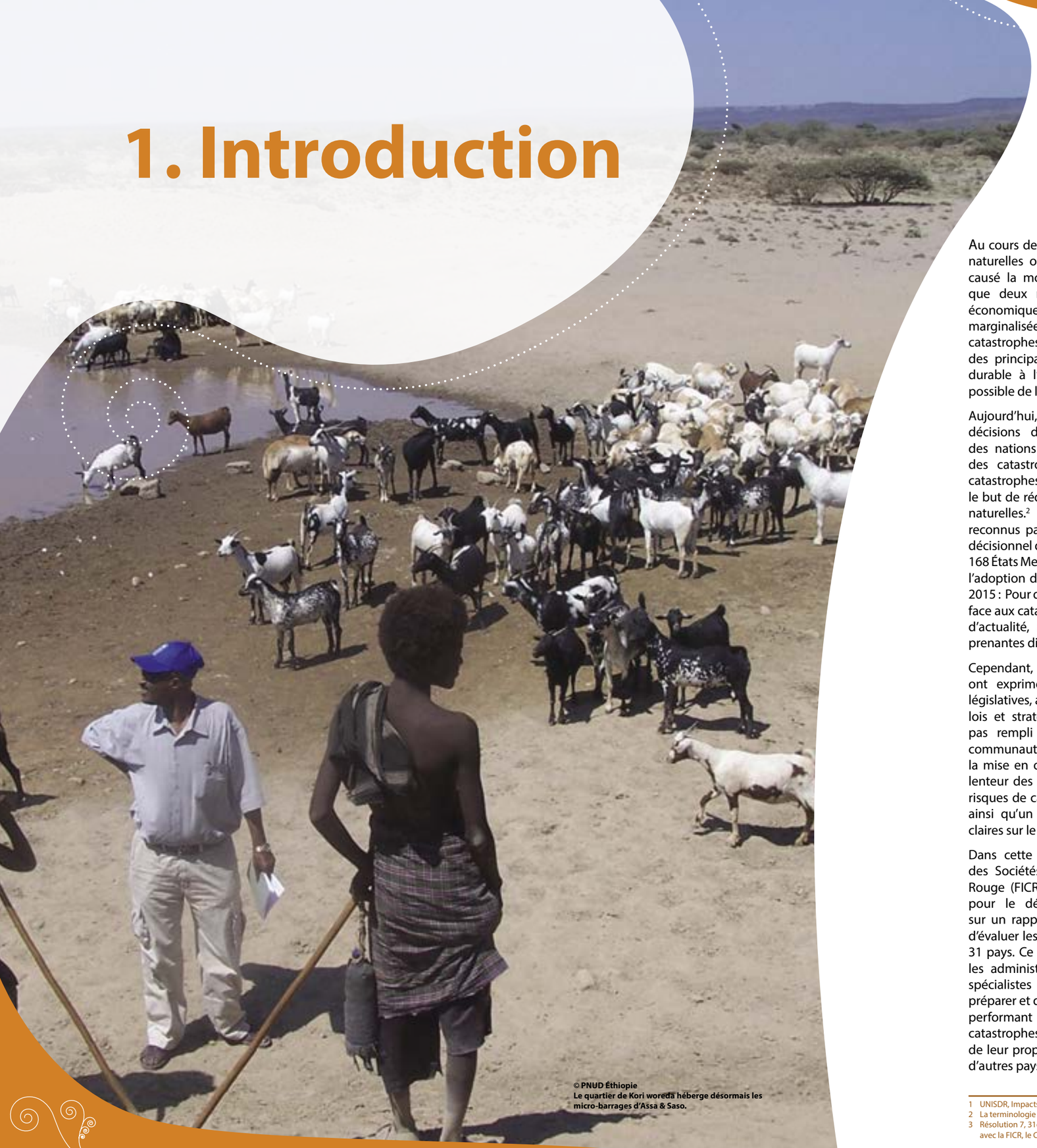
- Recommandations sur la législation en matière de GRC 16
- Recommandations sur la législation relative au bâtiment, à l'aménagement et à l'environnement 18
- Recommandations sur les domaines transversaux de la législation en soutien à la RRC 20

Acronymes et abréviations

ACC	Adaptation au changement climatique
GRC	Gestion des risques de catastrophes
RRC	Réduction des risques de catastrophes
EIE	Évaluation de l'impact sur l'environnement
SAP	Système d'alerte précoce
CAH	Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNISDR	Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes

Les populations locales travaillent à l'amélioration l'infrastructure des villes d'Osh et de Jalal-Abad à travers des projets de « travaux publics » lancés par la PNUD sur demande des autorités locales. © PNUD

1. Introduction



© PNUD Éthiopie
Le quartier de Kori woreda héberge désormais les micro-barrages d'Assa & Saso.

Au cours des 20 dernières années, les catastrophes naturelles ont touché 4,4 milliards de personnes, causé la mort de 1,3 million de personnes ainsi que deux mille milliards de dollars de pertes économiques.[1] Les pauvres et les personnes marginalisées en sont les premières victimes. Les catastrophes naturelles sont aujourd'hui l'une des principales menaces pour le développement durable à l'échelle mondiale, et pourtant, il est possible de les prévenir.

Aujourd'hui, il est reconnu que les actions et les décisions des individus, des communautés et des nations ont une influence sur la prévention des catastrophes. La réduction des risques de catastrophes (RRC) résume les choix effectués dans le but de réduire l'impact humain des catastrophes naturelles.[2] Les cadres juridiques sont souvent reconnus par les gouvernements comme un outil décisionnel de premier ordre. Un avis partagé par les 168 États Membres des Nations Unies en 2005 lors de l'adoption du Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes (CAH). Un consensus toujours d'actualité, alors que les États et autres parties prenantes discutent du prochain accord.

Cependant, certains experts et militants de la RRC ont exprimé leurs doutes quant aux décisions législatives, avançant que les nombreuses nouvelles lois et stratégies développées pour la RRC n'ont pas rempli leurs objectifs, y compris dans les communautés. De nombreux rapports relatifs à la mise en œuvre du CAH ont aussi mentionné la lenteur des avancées en matière de réduction des risques de catastrophes au niveau communautaire, ainsi qu'un manque d'informations et d'analyses claires sur le rôle de la législation.

Dans cette optique, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont collaboré sur un rapport portant sur plusieurs pays en vue d'évaluer les cadres juridiques dédiés à la RRC dans 31 pays. Ce rapport vise à soutenir les législateurs, les administrateurs publics, la RRC ainsi que les spécialistes en développement et préconisent de préparer et de mettre en place des cadres juridiques performant dédiés à la gestion des risques de catastrophes (GRC) qui sont adaptés aux besoins de leur propre pays, en s'appuyant sur l'expérience d'autres pays. Ses objectifs sont les suivants :

- présenter des exemples de dispositions légales pour la RRC issus de contextes et de différents systèmes juridiques nationaux comme ressource pour les praticiens et législateurs de la GRC ;
- identifier les soutiens et les obstacles à la mise en œuvre de la RCC comme priorité au sein des lois relatives à la GRC et des lois sectorielles spécifiques ;
- formuler des recommandations pour les législateurs, les praticiens et les décideurs politiques investis dans la révision ou la rédaction de lois en matière de GRC et de lois sectorielles spécifiques ;
- fournir un cadre analytique en fonction duquel différentes lois relatives à la GRC et lois sectorielles spécifiques peuvent être évaluées au niveau national pour la favoriser la RRC.

Le rapport a examiné certains aspects de la législation de différents pays selon leur approche des thèmes pertinents au CAH, ainsi que les questions identifiées par les États parties et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans une résolution de la Conférence internationale de 2011.[3] Ce résumé fournit une synthèse des principales conclusions et recommandations de l'étude multi-pays, ainsi que les études de cas et examens auprès de bureaux juridiques nationaux sur lesquels il s'appuie.

Le rapport conclut qu'afin de soutenir une approche parfaitement inclusive, les cadres juridiques de la RRC devraient comprendre des mandats institutionnels, allouer des ressources dédiées, faciliter la participation des communautés, de la société civile et des groupes vulnérables, et établir la responsabilité des acteurs concernés. L'objectif étant de mettre en place des cadres efficaces pour faciliter l'intégration de la RRC dans les secteurs concernés ainsi que des cadres durables au sein des ressources disponibles du gouvernement aux niveaux nationaux et locaux qui puissent s'inscrire dans la structure globale juridique et institutionnelle du pays.

1 UNISDR, Impacts relatifs aux catastrophes depuis le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro de 1992 (2012).
2 La terminologie utilisée dans ce rapport ainsi qu'au sein de l'UNISDR au sujet de la sur la RRC est disponible à l'adresse suivante : www.unisdr.org/we/inform/terminology.
3 Résolution 7, 31ème Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, novembre 2011, convoquant tous les États parties aux Conventions de Genève, avec la FICR, le Comité International de la Croix Rouge (CICR) et les 189 sociétés nationales de la Croix Rouge et du Croissant Rouge.

2. Historique

Contexte

Le CAH est à l'origine de la création de ce rapport. Le cadre juridique et institutionnel de la GRC est mis en évidence dans sa première priorité, où il est appelé à « veiller à ce que la réduction des risques de catastrophes soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe un cadre institutionnel solide pour mener à bien les activités correspondantes. ». Il est aussi crucial pour la réalisation des quatre autres priorités d'action.

Dans les années qui ont suivi l'adoption du CAH, un nombre important de nouvelles lois portant sur la RRC ont été adoptées dans diverses régions du monde. Des lacunes subsistaient toutefois au moment de la Troisième Session de la Plate-forme Mondiale pour la RRC en 2011, en particulier concernant l'impact de la législation au niveau communautaire. Il a été constaté que les communautés n'étaient pas suffisamment informées, investies et qu'elles ne disposaient pas des ressources suffisantes pour prendre part efficacement à la RRC. En outre, les infractions aux règles de sécurité, notamment dans le cadre de la construction et de l'aménagement du territoire, sont rarement sanctionnées.

Le sujet a été abordé en novembre 2011 par les États parties lors de la 31ème Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La 7ème résolution de la Conférence a encouragé les États, avec l'appui de leurs Sociétés nationales de la Croix Rouge et du Croissant Rouge (Sociétés nationales), de la FICR, du PNUD et d'autres partenaires concernés, à réexaminer les cadres législatifs existants en vue des besoins identifiés dans le rapport de la FICR présenté lors de la Conférence et d'évaluer si les capacités sont adéquates pour :[4]

- faire de la RRC une priorité pour l'action au niveau communautaire ;
- promouvoir la cartographie des risques de catastrophes au niveau communautaire ;
- renseigner les communautés sur la RRC ;
- impliquer les communautés, les sociétés nationales, ainsi que d'autres organisations de la société civile et du secteur privé dans les activités de RRC au niveau communautaire ;
- allouer des fonds pour les activités de RRC au niveau communautaire ;
- s'assurer que le plan de développement prend en compte l'analyse coûts-bénéfices et les variables locales en termes de risques, d'exposition et de vulnérabilité ;
- assurer la pleine application des codes du bâtiment, de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et des incitations juridiques ;
- responsabiliser afin d'améliorer les résultats en matière de RRC au niveau communautaire.

Conjointement au CAH, cette résolution de 2011 a permis de mener les études de pays nécessaires à la rédaction de ce rapport, notamment en insistant sur la valeur de la société civile et de la participation de la communauté, en mettant en avant l'importance des codes du bâtiment et de l'aménagement du territoire pour réduire les risques sous-jacents et en considérant la responsabilisation et la responsabilité juridique comme incitations juridiques potentielles en faveur de la RRC.

4 FICR, Réduction des risques de catastrophes et législation : résumé du rapport pour la 31e Conférence internationale de la Croix Rouge et du Croissant Rouge (2011).

Travail de reconstruction aux Philippines © PNUD

Méthodologie

Le rapport s'appuie sur une recherche menée sous la forme d'enquêtes de bureaux auprès d'un échantillon de 31 pays, dont 14 ont été le sujet d'études de cas en vue d'établir une analyse plus détaillée des lois et de leur mise en œuvre (voir la Figure 1). Ces travaux sont disponibles à l'adresse suivante : www.drr-law.org. Les pays étudiés ont été choisis pour leur situation géographique et dans le but de couvrir une variété de profils en termes de risques, de revenus et de niveaux de développement humain.

Figure 1 :
Aperçu des enquêtes et études de cas[1]

Amérique du Nord

États-Unis d'Amérique (Fédéral, Illinois, Louisiane)

Europe et Asie Centrale

Autriche
Italie
Kirghizistan
Ukraine

Asie-Pacifique

Australie (Fédéral, Victoria)
Chine (RPC, Hong-Kong RAS[2])
Inde (Fédéral, Odisha, Penjab)
Japon
Népal
Nouvelle Zélande
Philippines
Vanuatu
Vietnam

Amérique latine et les Caraïbes

Brésil
République dominicaine
Équateur
Guatemala
Mexique
Nicaragua
Ste Lucie
Uruguay

Afrique subsaharienne

Angola
Kenya
Éthiopie
Madagascar
Namibie
Nigéria
Afrique du Sud

Moyen-Orient et Afrique du Nord

Algérie
Irak

Notes :

[1]Études de cas en gras

[2]RAS = Région Administrative Spéciale

Ces études par pays sont axées sur les cadres juridiques de la réduction des risques principalement liés aux risques naturels, dont les principales victimes sont les groupes les plus vulnérables, y compris les femmes, les personnes socialement exclues, les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants et les personnes les plus pauvres. Le point de départ des études était le suivant : les cadres réglementaires de la RRC recoupent des lois et réglementations sectorielles, de telle sorte qu'elles constituent un ensemble de lois et de règles dépassant toute loi relative à la GRC ou loi relative à un danger spécifique ou domaine particulier de la réglementation de la sécurité. Prenant en compte ces paramètres, les études par pays portaient sur :

- les lois qui mettent en place des systèmes de la GRC nationaux et locaux ;
- une sélection de lois sectorielles qui sous-tendent la planification du développement, c'est-à-dire les lois sur le bâtiment et l'aménagement du territoire, notamment sur les établissements informels, ainsi que sur la gestion environnementale.

Dix thèmes essentiels à la mise en œuvre de la RRC ont été abordés au cours de l'étude. Ils ont été choisis en fonction des principaux aspects des actions prioritaires du CAH et de la 7ème Résolution de la 31ème Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ils sont les suivants : [5]

- la priorité donnée à la RRC dans les lois relatives à la GRC, les structures institutionnelles établies et les mandats, y compris l'affectation des ressources et les institutions locales ;
- le niveau d'intégration de la RRC dans les réglementations propres aux risques (par exemple, concernant les incendies, les inondations ou les tremblements de terre) ;
- les dispositions sur les systèmes d'alerte précoce (SAP) dans les lois relatives à la GRC ;
- l'inclusion de l'enseignement scolaire et communautaire, et la sensibilisation du public à la RRC dans les cadres législatifs ;
- la mention de la RRC en milieu urbain, y compris dans les codes du bâtiment, l'aménagement du territoire, le régime foncier et les habitations spontanées dans les cadres législatifs ;
- la mention spécifique de la RRC en milieu rural dans les cadres législatifs, y compris de l'agriculture et la prise en charge des catastrophes à évolution lente, de la gestion de l'environnement et des effets du changement climatique ;
- l'inclusion de droits, de devoirs et de responsabilités en matière de RRC dans les cadres législatifs ;
- les dispositions sur le partage des risques et l'assurance dans les cadres législatifs ;
- les références dans les lois relatives à la GRC à la participation de la communauté et de la société civile, y compris des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires auprès du gouvernement en matière d'aide humanitaire ;
- la reconnaissance des besoins des groupes vulnérables en termes de RRC.

5 31ème Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, novembre 2011, convoquant tous les États parties aux Conventions de Genève, avec la FICR, le Comité International de la Croix Rouge (CICR) et les 189 sociétés nationales de la Croix Rouge et du Croissant Rouge.

3. Résumé des conclusions

Un groupe de villageoises se préparent à aménager des terrasses sur un terrain vallonné pour la conservation et l'irrigation.
© Photo de l'ONU/ Penangnini Toure

Lois relatives à la GRC

La priorité accordée à la réduction des risques de catastrophes dans les lois relatives à la GRC

Les lois relatives à la GRC ont pour but de définir les priorités, les mandats institutionnels ainsi que l'ensemble des aspects qui définissent les systèmes de GRC nationaux. Les lois relatives à la GRC n'incluent pas toutes dans la même mesure la politique de la GRC et sa planification au niveau national, les responsabilités des gouvernements locaux, l'affectation des ressources, la participation de la communauté et de la société civile, le SAP et l'éducation ou encore, la sensibilisation du public. Dans certains cas, ces questions sont traitées dans le droit relatif à la GRC, mais il arrive qu'elles fassent partie de lois séparées ou complémentaires comprises également dans le cadre juridique.

Cette analyse a révélé que bien que certains pays aient intégré la RRC aux lois relatives à la GRC (p. ex. l'Algérie, le Japon, le Mexique, la Namibie, la Nouvelle-Zélande, les Philippines ou encore le Vietnam), de nombreux autres pays peuvent encore accroître considérablement la priorité accordée à la RRC dans leur cadre juridique respectif et leur application. Il a également été souligné que les lois et les institutions consacrées à la GRC menant une approche inclusive de la RRC ne jouent pas le même rôle en fonction des différents contextes nationaux. Ainsi, les pays peu exposés aux catastrophes naturels ou dotés de meilleures capacités de gouvernance des risques de catastrophes n'ont pas nécessairement besoin de la même supervision quant à l'application de la RRC au travers de leurs lois relatives à la GRC. Si l'établissement de dispositions détaillées en matière de RCC détaillées en matière de RCC dans les lois relatives à la GRC peut être une étape importante pour de nombreux pays en vue de progresser vers une RRC plus efficace, il existe d'autres moyens d'y parvenir. En effet, en fonction des niveaux de risque de catastrophes et des capacités de gouvernance nationales et locales, les risques de catastrophes peuvent également être gérés efficacement par des lois sectorielles et des responsabilités gouvernementales locales.

Concernant la procédure de changement législatif, certains pays font face à des défis bien plus importants que d'autres en raison de facteurs tels que l'instabilité politique, les niveaux de revenus et la culture du respect des lois. L'évolution des lois relatives à la GRC peut également être la conséquence de catastrophes, de processus nationaux et infranationaux des réformes politiques et législatives, ou l'intervention d'acteurs internationaux. Il apparait donc nécessaire d'adapter les formes législatives tout comme les procédures de réforme à chaque contexte national.

La typologie des lois relatives à la GRC représentée en Figure 2 se base sur la forme et le contenu de ces lois ainsi que sur leur rôle dans le cadre législatif d'un pays donné. Elle prend en compte le niveau actuel de risque de catastrophes du pays, y compris son exposition aux dangers naturels et ses capacités de gouvernance des risques de catastrophes au niveau sectoriel et du gouvernement local.

Figure 2 :
Typologie des lois de GRC

TYPE 1 : Loi d'anticipation et d'intervention	Traite les interventions d'urgence à la suite de catastrophes naturelles, et peut aussi inclure des éléments d'anticipation immédiate, d'alerte précoce et de reconstruction. Parmi les exemples figurent : l'Irak (1978), Madagascar (2003) et le Népal (1982).
TYPE 2 : Loi relative à la GRC élargie	Couvre les principales fonctions de la GRC concernant la prévention, l'anticipation, l'atténuation, l'intervention et la reconstruction. Elle comprend des éléments de RRC mais elle ne comprend pas systématiquement les mécanismes intersectoriels de RRC et ne réglemente pas d'ensemble de domaines connexes tels que la gestion des ressources de la RRC, la cartographie des risques, le système d'alerte précoce ou encore les mécanismes spécifiques d'éducation à la RRC. Parmi les exemples figurent : le Brésil (2010), le Nicaragua (2000) et le Nigéria (1999).
TYPE 3 : Loi de priorité de la RRC (très détaillée)	Couvre les mêmes thèmes que la loi relative à la GRC élargie, mais en donnant clairement la priorité à la RRC, permettant ainsi une approche plus inclusive. Elle définit les structures institutionnelles locales et/ou les responsabilités et couvre généralement un certain nombre de domaines connexes en plus des fonctions principales de la GRC. Parmi les exemples figurent : le Mexique (2012), la Namibie (2012) et les Philippines (2010).
TYPE 4 : Loi de priorité de la RRC (peu détaillée)	Donne clairement la priorité à la RRC, mais ne détaille pas de façon exhaustive les sujets connexes, qui sont couverts par un certain nombre d'autres lois. Ces dernières peuvent concerner des risques spécifiques, mais aussi la gestion des ressources naturelles, le secteur du bâtiment et de la construction ou encore la gouvernance locale. Parmi les exemples figurent : le Japon (1961) et la Nouvelle-Zélande (2002).

Concevoir une loi relative à la GRC qui soit adaptée au contexte de chaque pays représente un défi considérable, que ce soit pour répondre aux priorités de RRC les plus urgentes ou pour garantir l'établissement d'un système de GRC durable. Il est aussi essentiel que cette loi s'intègre en accord avec l'ensemble du cadre juridique et institutionnel du pays et qu'elle soit en mesure d'étendre les capacités existantes de gouvernance des risques de catastrophes, en particulier au niveau local.

La relation entre la politique de réduction des risques de catastrophes et les cadres juridiques de la GRC

L'étude de ces pays fait ressortir que les politiques, les plans et les stratégies accordent une plus nette priorité à la RRC que les cadres juridiques. Toutefois, l'interaction entre le droit et la politique, quoique complexe, est souvent indispensable à leur mise en place.

Les pays entreprennent rarement une réforme de la GRC sans cadre juridique spécifique car les lois relatives à la GRC sont essentielles à la définition des priorités de RRC et des mandats des institutions qui les font appliquer. Même les pays dont les approches en termes de RRC reposent seulement sur la politique cherchent à en codifier les principaux éléments à l'aide de dispositions législatives. Ils utilisent toutefois des processus politiques pour faire progresser les nouvelles réformes légales. Par conséquent, la politique peut à la fois fixer le calendrier des procédures de réformes légales et servir d'outil fondamental pour faire appliquer les lois.

Cadres institutionnels de l'application décentralisée de la GRC

Dans la majorité des pays étudiés, les lois relatives à la GRC ont mis en place une agence nationale consacrée à la RRC, à la manière d'une agence nationale de gestion des catastrophes ou d'un bureau de défense civile. Cette agence agit de façon inclusive et possède une orientation politique nationale. Toutefois, ces institutions doivent souvent améliorer leur collaboration avec d'autres secteurs et parties prenantes notamment se consacrées à la planification du développement et à l'adaptation au changement climatique.

Par ailleurs, la plupart des pays étudiés ont créé des institutions ou des mandats relatifs à la GRC spécifiques dans leur cadre juridique et institutionnel, du niveau national au niveau local. Certains ont mis en place des institutions chargées de l'application de la GRC au niveau local (p. ex. au Guatemala et en Namibie), tandis que d'autres associent les fonctions de gouvernance générale à des comités consultatifs de GRC provinciaux et locaux (p. ex. en Afrique du Sud et en Algérie). D'autres encore utilisent principalement les institutions gouvernementales locales existantes (p. ex. en Irak et en Italie). Dans tous les cas, pour que les structures institutionnelles locales soutiennent efficacement la RRC, elles nécessitent des mandats juridiques clairs et de l'autorité, ainsi que des ressources et des capacités spécifiques, qui peuvent également être renforcées par des formations sur la RRC.

Financement de la réduction des risques de catastrophes dans les lois relatives à la GRC

Financer la RRC du niveau national au niveau local s'est avéré être un frein à son application dans un certain nombre de pays étudiés. Ce problème n'est pas seulement du aux manques de ressources pour la GRC. En effet, la RRC est rarement indépendante des subventions générales de la GRC, c'est pourquoi elle n'est pas toujours à même de répondre aussi efficacement aux interventions d'urgence. Dans d'autres cas, combiner les financements peut favoriser une approche hautement intégrée de la GRC et de la RRC, ce qui serait impossible avec une comptabilité distincte.

Les fonds spéciaux créés pour la GRC et/ou la RRC sont souvent destinés aux frais récurrents annuels et à la constitution de réserves pour l'avenir, ainsi qu'à des projets à plus long terme de RRC. Ces fonds nécessitent une base de financement durable qui, dans certains pays, requiert l'appui de donateurs extérieurs. Néanmoins, il semble judicieux de considérer ces ressources externes comme un complément et non comme un substitut au financement régulier provenant des recettes publiques à tous les niveaux. Les modèles qui allouent un certain pourcentage des recettes à la RRC uniquement, ou au moins aux activités générales de GRC, semblent assurer la prise en charge des activités de RRC dans le cadre d'une approche inclusive. Toutefois, les expériences de certains pays ont mis en évidence la nécessité d'allouer des ressources spécifiques à la RRC.

Participation de la société civile et des communautés dans le cadre des lois relatives à la GRC

Certaines lois relatives à la GRC prévoient des dispositions spéciales quant à la participation de la société civile et des communautés dans les institutions consultatives et chargées de l'application de la GRC. Ces dispositions impliquent souvent les Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires auprès des autorités publiques dans le domaine humanitaire (p. ex. au Nicaragua). D'autres lois relatives à la GRC exigent plus généralement l'implication d'acteurs non gouvernementaux. Il s'est avéré que dans les pays étudiés, ces types de dispositions ne sont pas toujours faciles à appliquer et que la participation n'atteint pas le niveau prévu par la loi. Toutefois, la présence de telles dispositions dans la grande majorité des pays représente une reconnaissance majeure de l'apport des organisations de la société civile parmi les stratégies de RRC. Plus particulièrement, elle reconnaît le droit des communautés à participer à leur propre gestion des risques. De manière générale, la participation de la communauté et de la société civile dans le système de GRC à tous les niveaux pourrait souvent être améliorée par une meilleure définition des rôles dans les lois relatives à la GRC.

Inclusion des femmes et des groupes vulnérables dans les lois relatives à la GRC

L'analyse met en lumière la variété des dispositions juridiques touchant à la participation des femmes et des groupes vulnérables. La plupart des lois relatives à la GRC exposées dans cette étude incluent d'une façon ou d'une autre des mandats législatifs portant sur ce sujet. Ces idées sont essentiellement énoncées de façon générale sans mécanisme spécifique d'application. De plus, ces lois mettent souvent l'accent sur l'importance de répondre aux besoins de ces communautés, sans nécessairement s'assurer de leur représentation dans les institutions de GRC.

Alerte rapide et cartographie des risques dans les cadres juridiques relatifs à la GRC

Dans les pays étudiés, les SAP ont été développés de diverses façons : beaucoup sont spécifiques aux risques (p. ex. en Éthiopie et en Australie), certains sont régis par la loi (p. ex. au Guatemala, en République dominicaine et en Italie) et d'autres encore par la politique (p. ex. au Népal, au Nicaragua et à Sainte-Lucie). Les mandats des pays ne correspondent donc pas toujours aux risques présents des pays. Certaines lois relatives à la GRC incluent des mandats spécifiques en matière de cartographie des risques, fondement essentiel d'un SAP efficace. Quelques pays ont bien intégré les SAP et la cartographie des risques grâce à la mise en œuvre de mandats législatifs. Cependant, la plupart des pays n'ont pas mis les cadres juridiques à profit de la clarification des rôles et les responsabilités, et n'ont pas donné aux communautés les moyens de diffuser ou de recevoir les informations relatives aux dangers et aux risques. Même dans les pays, ayant des lois soutenant les SAP nationaux et locaux, la mise en place de systèmes de prévention des risques éventuels dans toutes les zones vulnérables auprès des communautés reste un défi majeur. Le manque de ressources et de capacités est systématiquement invoqué par les parties prenantes pour expliquer l'absence de SAP au niveau local.

Éducation et sensibilisation du public à la RRC dans les cadres juridiques de la GRC

Plus de la moitié des pays étudiés disposent de mandats juridiques obligeant les pouvoirs publics à former les communautés à la RRC, même si la plupart d'entre eux sont exprimés de façon très générale, sans directive précise quant à leur application. Dans un certain nombre de cas, la loi prévoit également l'inclusion de la RRC dans les programmes scolaires ou la mise en place d'exercices de préparation aux situations de catastrophes dans les écoles. Nombre de ces dispositions sont simplement énoncées dans les lois relatives à la GRC, alors que d'autres sont incluses dans les lois sur l'éducation ou dans l'une et l'autre. Cette dernière approche fournit des mécanismes d'application plus spécifiques. Certaines lois exigent également la mise en place d'installations spéciales de formation ou de programmes destinés aux professionnels dans le cadre d'une stratégie à long terme de renforcement des capacités nationales en matière de RRC et de GRC (p. ex. au Mexique et aux Philippines). L'éducation à la RRC est reconnue dans le CAH comme un élément d'inclusion primordial et pourrait mener à la création de mandats juridiques plus spécifiques pour l'éducation à la RRC dans les établissements scolaires ainsi que pour la sensibilisation du public.

Législation relative au bâtiment, à l'aménagement et à l'environnement

Des logements résidentiels récemment construits en tant qu'aménagement de réhabilitation pour les habitants des bidonvilles, Nairobi, Kenya. 2009
© ONU-Habitat/Julius Mwelu

Certaines lois sectorielles abordées dans ce rapport régulent l'aménagement du territoire en matière de développement et d'implantations, tout comme les codes de construction, les réglementations relatives à l'utilisateur des terres ainsi que les lois concernant la gestion environnementale et le changement climatique. Ces lois font autorité en termes de gouvernance des risques de catastrophes. Elles concernent la vulnérabilité des zones urbaines et rurales, et jouent un rôle central dans la lutte contre les risques dus au développement.

La RRC dans les lois relatives aux bâtiments et à la construction

La majorité des pays étudiés disposent de lois et de codes relatifs à la construction. Ils s'appliquent à l'ensemble de leur territoire au niveau national ou au niveau étatique dans les fédérations. Toutefois, certains pays ne disposent que de directives ou de codes partiels et détiennent des lacunes en termes de couverture et de pertinence. Il est intéressant de remarquer que seules quelques-unes de ces lois font mention de la RRC et qu'elles sont rarement liées au droit relatif à la GRC ou aux dispositions institutionnelles. Le gouvernement local est généralement chargé de faire appliquer les codes du bâtiment. Cependant, le manque de capacités et de ressources au niveau gouvernemental ainsi que l'absence d'une « culture du respect de la loi » semblent être les deux obstacles majeurs à leur application dans de nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire. Bien souvent, afin de mieux réduire les risques de catastrophes, il est nécessaire de mettre en place des formations sur les mesures de sécurités dans le domaine du bâtiment ainsi que des sanctions juridiques face à des aménagements spatiaux illégaux. Ainsi, dans certains pays, des programmes de formation pour les maçons et les constructeurs ont permis un meilleur respect des lois.

Règlementation relative à l'aménagement du territoire en matière de RRC

La plupart des pays étudiés disposent d'une législation nationale ou étatique qui régit le développement et l'aménagement du territoire. Quelques-unes des lois les plus importantes prennent en compte l'aménagement du territoire et les codes du bâtiment. Certaines lient ces domaines au système de GRC (p. ex. en Inde). Dans les fédérations, les lois d'aménagement du territoire sont souvent sous la responsabilité de l'État, mais dans presque tous les pays étudiés, la responsabilité principale de la mise en œuvre se situe au niveau de l'administration locale. L'absence de termes explicites faisant référence à la RRC dans les lois et la limite des capacités des administrations locales ont été identifiés comme les principaux défis de l'implémentation dans les pays à revenu faible et moyen.

La RRC dans les règlementations relatives aux habitations spontanées

Les habitations spontanées représentent les principaux défis de la règlementation du bâtiment et de l'aménagement urbain, en particulier dans les pays à revenu faible et moyen, car, par définition, elles sortent des cadres réglementaires habituels. Elles représentent d'importants centres de population dans de nombreux pays et sont vulnérables. Étant donné que peu des pays étudiés ont mis en place des cadres juridiques spécifiques destinés à la sécurité publique ou à la RRC dans les habitations spontanées, la position par défaut consiste souvent à les considérer comme illégales. Dans les pays étudiés ayant adopté des lois concernant la sécurité au sein des habitations spontanées, la démarche de régularisation progressive semble plus susceptible d'être efficace à long terme (p. ex. au Brésil). Toutefois, lorsqu'un déplacement est nécessaire, les cadres qui prévoient la consultation de la communauté ainsi que le respect des droits procéduriers et fondamentaux des résidents sont des protections importantes contre les décisions arbitraires et les abus (p. ex. au Kenya et Namibie).

La RRC dans les lois de gestion environnementale

Tous les pays étudiés possèdent des lois relatives à la gestion de l'environnement, et seul un d'entre eux ne dispose pas de lois prévoyant une forme quelconque d'étude d'impact environnemental (EIE) pour les développements majeurs. Toutefois, peu d'entre eux prennent en compte les risques naturels et rares sont ceux qui intègrent la participation de la communauté au processus d'évaluation. Dans la plupart des cas, les lois environnementales semblent être administrées distinctement des lois sur la construction et l'aménagement, et des loi relatives à la GRC ; il y a donc peu de coordination entre ces secteurs, même s'ils ont tous un rôle dans la RRC. Les mécanismes de coordination intersectorielle avec les systèmes de GRC et l'intégration des principes de la RRC au sein d'institutions et de lois sur l'environnement pourraient véritablement améliorer le potentiel desdites lois en matière de RRC.

La RRC dans les lois d'adaptation au changement climatique

La RRC et l'adaptation au changement climatique (ACC) ont tous deux comme objectif de réduire la vulnérabilité qui résulte des phénomènes hydro-météorologiques extrêmes. Pour cette raison, il est nécessaire d'intégrer ces approches dans la politique, la planification et la mise en œuvre. Seuls neuf des pays étudiés (l'Algérie, la Brésil, la République dominicaine, le Japon, le Kirghizistan, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, les Philippines et l'Uruguay) possèdent un cadre juridique spécifique relatif à l'ACC (par opposition aux mesures d'atténuation). Quinze autres possèdent des structures institutionnelles consacrées à l'ACC, d'ailleurs souvent soutenues par une politique nationale de GRC. Quelques pays ont également élaboré des lois qui intègrent avec cohérence la RRC, l'ACC ainsi que d'autres plans de développement (p. ex. en Algérie, au Mexique et en Uruguay), mais elles font souvent exception.

La RDD dans les lois de gestion des ressources naturelles

La gestion des risques liée aux feux de forêts, aux inondations et aux sècheresses est intrinsèquement liée à la gestion des ressources naturelle, comme la dégradation des forets, des ressource d'eau et des sols exacerbe les risques de catastrophes. Il a été constaté que les lois relatives à la gestion des forêts sont finalement souvent séparées des lois relatives à la GRC dans les pays étudiés. Elles comprennent des sanctions sévères pour les incendies de forêt, mais ne sont généralement pas bien appliquées dans les pays à revenu faible et moyen. Dans la plupart des pays étudiés exposés aux inondations, ces lois les inclus comme un risque à prendre en charge en vertu du système et de la loi nationale relative à la GRC, malgré la tendance de ces lois à privilégier les mesures d'atténuation à court terme et les mises en garde contre les inondations. Malgré une attention particulière portée à la sécheresse, en particulier en Afrique, très peu de lois incluent des dispositions appropriées à ce problème. Si la sécheresse est habituellement définie en tant que « catastrophe » dans les lois relatives à la GRC, ces lois ne fournissent généralement pas de directives précises pour la gestion de telles catastrophes à évolution lente.

Domaines transversaux de la législation en soutien à la RRC

Droits constitutionnels et humains à l'appui de la réduction des risques de catastrophes

De nombreux droits peuvent être utiles à la RRC, y compris les droits à la vie, à la sécurité de la personne, à l'égalité devant la loi (non-discrimination), à un environnement sûr et sain, au développement, à la propriété, à la nourriture, au logement, aux moyens de subsistance, à la santé et à l'accès à l'information. Bon nombre de ces droits fondamentaux sont présents dans les constitutions des pays concernés par l'étude, dans les lois relatives aux droits de l'homme et, dans certains cas, dans leurs lois relatives à la GRC. Par exemple, la constitution de l'Équateur prévoit un droit à la protection contre « les effets néfastes des catastrophes naturelles ou causées par l'homme » ; la constitution de l'Éthiopie oblige le gouvernement à « prendre des mesures pour prévenir les catastrophes naturelles et causées par l'homme » ; et la loi de la GRC de l'Algérie pose le principe de la participation et le droit des citoyens à l'information sur leur propre vulnérabilité face aux risques ainsi que sur les mesures à prendre pour les atténuer.[6] Le défi consiste maintenant à appliquer ces droits aux fonctions gouvernementales en matière de RRC et à déterminer s'ils sont applicables par les personnes touchées lorsque la RRC n'atteint pas ses objectifs.

Responsabilité juridique et responsabilisation face à la réduction des risques de catastrophes

Dans la plupart des pays étudiés, les rapports publics et les mécanismes de contrôle parlementaire ne représentent pas une caractéristique importante des lois relatives à la GRC. Ce n'est pas non plus le cas pour les dispositions expresses généralement prévues pour les procédures civiles ou administratives en vue de sanctionner les responsables gouvernementaux ou les personnes privées qui négligent les exigences de la RRC. On note cependant quelques exceptions (p. ex. en Chine et au Kirghizistan). Les sanctions civiles et même pénales sont présentes dans les législations générales ou de droit commun dans plusieurs des pays étudiés (p. ex. en Algérie, en Autriche, au Japon et au Kenya). Toutefois, ces mesures sont assez rarement utilisées. Il est, par conséquent, possible d'accroître les responsabilités pour mieux réduire les risques, mais il faut prendre garde (en particulier en ce qui concerne la responsabilité pénale) à ne pas décourager le volontarisme et l'engagement.

Cadres juridiques de l'assurance en cas de catastrophes et autres mécanismes de partage des risques

Dans de nombreux pays étudiés, les cadres juridiques de l'assurance en cas de catastrophes n'étaient pas considérés comme un aspect important de la GRC, même si plusieurs d'entre eux ont annoncé leur intention de développer des plans d'assurance nationale. Par exemple, le Mexique a mis en place des règles d'assurance obligatoire en cas de catastrophes pour ses états, et plusieurs pays à faibles revenus ont commencé à explorer d'autres façons de partager les risques, notamment par le biais de subventions publiques directes, ainsi que de plans d'assurances agricoles (p. ex. au Vietnam et en Chine).

Droit coutumier et RRC

Les formes de droit coutumier, y compris le droit traditionnel, autochtone ou tribal, sont reconnues à divers degrés dans ces pays, le plus souvent dans les anciennes colonies où opèrent les systèmes duaux ou pluralistes du droit. En ce qui concerne la RRC, le droit coutumier est plus fréquemment appliqué dans les zones rurales pour régler des questions comme celle de la propriété foncière et l'utilisation des sols, des ressources en eau et de la gouvernance locale (p. ex. à Madagascar, en Afrique du Sud et en Nouvelle-Zélande).

6 Constitution de l'Équateur (Équateur, 2008), Art. 389 ; Constitution de l'Éthiopie (Éthiopie, 1994), Art. 89(3) ; Loi nº 04-20 du 25 décembre 2004 relative à la prévention et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (Algérie, 2004), Art. 8

À Natutu, sur l'île principale de Fidji près de la ville de Ba, la FIRC sensibilise la communauté aux risques. © Rob Few/ FIRC

L'alerte précoce peut sauver des vies. Dans les communautés, où le taux d'illettrisme est élevé et où seule une poignée de personnes possède radios ou télévisions, faire passer les messages d'alerte précoce au sujet des inondations et des cyclones peut s'avérer être un défi.
© Amir Jina/UNISDR

4.Conclusions et recommandations

Les cadres juridiques efficaces de la GRC ne sont pas autonomes, mais font partie d'un système de lois hautement intégré qui comprend les lois sectorielles et les mandats gouvernementaux locaux. Admettant que le développement peut être un facteur essentiel du risque de catastrophes, une approche multi-sectorielle et localisée permet de réglementer les risques dans les zones les plus sensibles.

Le rapport révèle d'importants problèmes dans la mise en œuvre, la question du rôle des cadres juridiques de la RRC dans l'approche durable au sein des ressources de ces pays. Étant donné les déficits de ressources globales auxquels certains pays ont fait face en termes de GRC, notamment au niveau des gouvernements locaux, il est également important de soutenir une plus grande participation de la société civile et de la communauté en vue d'une approche inclusive de la RRC.

Le rapport a identifié 17 recommandations spécifiquement liées à la réduction des risques de catastrophes au sein de la législation de la GRC, des lois sectorielles et d'autres domaines transversaux du droit. La plupart sont proposées afin d'aider les législateurs et les administrateurs à concevoir et examiner les cadres juridiques de la RRC. En tant que première étude comparative à grande échelle de cette nature, le rapport a également déterminé qu'il fallait davantage de recherches dans un certain nombre de domaines thématiques ne pouvant pas être pris en considération pour le moment.

Recommandations sur la législation en matière de GRC

Nº 1 : Donner la priorité à la réduction des risques de catastrophes dans la législation relative à la GRC

Les pays en exemple ont montré que le niveau de priorité donné à la réduction des risques de catastrophes dans les lois relatives à la GRC dépend de divers facteurs, comme le risque prévalant et le contexte de la gouvernance, le niveau de compréhension de la RRC et les besoins et manques en matière de GRC dans le pays. **il est recommandé** que les législateurs et les administrateurs fondent leurs décisions sur le type de législation relative à la GRC qu'ils souhaitent adopter afin d'effectuer une analyse approfondie du contexte de leur pays et des besoins en GRC, ainsi que des capacités et des ressources disponibles pour mettre en œuvre les dispositions légales. Une telle analyse devrait permettre de déterminer s'il est nécessaire de mettre en œuvre une loi accentuant la préparation et la réaction aux risques (Loi relative à la GRC de type 1), une loi élargie relative à la GRC (Loi relative à la GRC de type 2) ou une loi prioritaire de GRC (Loi relative à la GRC de types 3 et 4). S'il est établi que la RRC doit être l'objectif principal de la loi relative à la GRC, il serait alors possible de :

- donner à la RRC une priorité suffisamment importante dans les objectifs législatifs et dans les mandats institutionnels qu'elle établit ;
- mettre l'accent sur une approche inclusive pour accroître la compréhension de la RRC parmi les administrateurs, les praticiens et le public ;
- mandater une institution centrale capable de diriger la RRC à l'échelle nationale ;
- s'assurer que la loi relative à la GRC permette à d'autres lois de régir les risques de catastrophes en établissant des mécanismes de coordination intersectorielle, en particulier avec les lois et les institutions qui régissent la gestion du développement aussi bien au niveau national que local, afin de soutenir l'intégration de la RRC dans le développement ;
- construire des mécanismes permettant d'examiner la mise en œuvre de la législation relative à la GRC, en adoptant une approche « d'amélioration continue » au sein des cadres législatifs pour garantir qu'elle est adaptée aux nouveaux besoins en matière de RRC.

Nº 2 : –La relation entre la politique de réduction de risques de catastrophes et les cadres juridiques de la GRC

Les exemples des pays indiquent que la GRC bénéficie d'une place plus importante au sein des politiques, plans et stratégies que dans la plupart des cadres juridiques. De plus, ils indiquent que la législation et la politique en matière de GRC peuvent s'influencer positivement afin de faire avancer le calendrier de la RRC. **il est recommandé** que les législateurs et les administrateurs utilisent les instruments législatifs et politiques pour favoriser une application plus efficace de la RRC, en particulier en définissant l'agenda politique pour les réformes législatives et mettre en place des mécanismes spécifiques pour la mise en œuvre de lois nouvelles ou révisées sur la GRC.

Nº 3 : –Des cadres institutionnels pour une application décentralisée de la GRC

On remarque une tendance des pays étudiés à placer davantage de responsabilités en termes de GRC au niveau sous-national, notamment par le biais de mandats législatifs. Certaines de ces responsabilités sont intégrées à des fonctions administratives locales existantes ou assignées à des structures sous-nationales de GRC dépendant de l'office d'agence nationale de GRC. Mais même quand ce n'est pas le cas, on constate qu'elles manquent souvent de ressources et/ou de compétences et de capacités pour les tâches qui leur incombent. **Il est recommandé** que, lors de l'établissement ou de la révision des structures institutionnelles destinées à la GRC, les législateurs et les administrateurs s'assurent de leur viabilité à long terme au sein des ressources gouvernementales disponibles. Il serait utile d'allouer des ressources et de renforcer les ressources, entre autres par le biais de formations afin d'accompagner les nouvelles responsabilités législatives consacrées à la RRC au niveau local, ou encore d'examiner la manière dont les institutions locales pourraient assumer leurs responsabilités relatives à la RRC plus efficacement grâce à une participation accrue de la communauté et de la société civile.

Nº 4 : –Financement de la réduction des risques de catastrophes dans les lois relatives à la GRC

Compte tenu des nombreuses priorités en termes de ressources, les pays étudiés ont montré qu'il est souvent difficile d'assurer un financement dédié à la RRC dans le cadre d'une intervention et de besoins de relèvement urgents. Dans les pays pauvres où les ressources générales apportées à la GRC présentent un problème, **il est recommandé** d'introduire des flux de ressources de RRC spécifiques en vertu de la loi comme mesure d'« action affirmative » au sein des budgets alloués à la GRC. C'est possible via l'établissement de fonds réglementés nationaux et/ou locaux spécifiques à la RRC, provenant de diverses sources de financement, y compris du secteur privé et de donateurs externes, mais également en mandatant des allocations de ressources spécifiques aux niveaux nationaux et locaux de la RRC issues des budgets de la GRC, ou en rendant les fonds fédéraux de la RRC disponibles aux communautés et gouvernements locaux. Au vu du manque d'information sur le financement national de la RRC, il est nécessaire de résoudre le problème relatif aux mécanismes nationaux efficaces d'affectation de ressources à la RRC dans les cadres juridiques et politiques. En ce sens, il serait judicieux de considérer la participation des pays partenaires experts dans la conception et la mise en œuvre du financement de la GRC.

Nº 5 : –Participation de la société civile et des communautés dans le cadre des lois relatives à la GRC

Dans certains pays étudiés, il a été prouvé que même lorsque les dispositions légales mandatent la participation à la RRC, elles ne sont pas toujours facilement mises en œuvre. Afin de renforcer la mise en œuvre de la RRC à l'échelle communautaire,**il est recommandé** que les législateurs considèrent l'inclusion de dispositions plus détaillées et exhaustives dans les lois relatives à la GRC qui mandatent la représentation spécifique d'organisations de la société civile et de communautés dans les institutions et processus de GRC aux niveaux nationaux et locaux. Il s'agit d'un élément important dans l'accomplissement d'un système de GRC mieux adapté aux besoins de communautés vulnérables aux dangers naturels, qui prend en compte la connaissance locale, et qui soutient les communautés en faisant des choix avisés au sujet des risques qu'ils rencontrent et des décisions connexes qui affectent leurs vies.

Nº 6 : –Inclusion des femmes et des groupes vulnérables dans les lois relatives à la GRC

Il est essentiel d'inclure davantage es femmes et les personnes les plus vulnérables dans la planification et la mise en place de la RRC afin d'éviter qu'ils soient affectés de manière disproportionnelle par les catastrophes. Si plusieurs pays étudiés légitiment la participation formelle des femmes et des groupes vulnérables, dans la plupart des cas, ces dispositions légales sont de simples affirmations déclaratives. **il est recommandé** de légitimer les mécanismes qui facilitent la représentation des femmes et des groupes vulnérables dans les institutions nationales et locales de la GRC. Puisque l'étude ne pouvait rassembler suffisamment d'informations sur la mise en place de dispositions légales en faveur de l'inclusion des femmes et des groupes vulnérables, ce domaine pourrait faire l'objet de recherches plus approfondies concernant les dispositions légales et la pratique relativement à l'évaluation des besoins, la planification, la mise en œuvre et les institutions de la RRC.

Nº 7 : –Alerte précoce et cartographie des risques dans les cadres juridiques relatifs à la GRC

Dans la plupart des pays étudiés, les cadres juridiques en faveur du développement de SAP multirisques n'ont pas été suffisamment exploités.**Il est recommandé** que les législateurs considèrent l'établissement de rôles clairs et de responsabilités dans le but d'établir une cartographie des risques nationaux systématiques et de SAP multirisques réactifs pour différents niveaux de gouvernance et d'institutions techniques, et qu'ils mandatent l'inclusion des communautés pour renforcer la communication des informations ascendantes.

Nº 8 : –Éducation et sensibilisation du public à la RRC dans les cadres juridiques relatifs à la GRC

Dans un certain nombre de pays, l'insuffisance des ressources et des capacités est identifiée comme un obstacle à la mise en place de dispositions légales sur l'éducation et la sensibilisation du public en matière RRC. Afin de soutenir une approche inclusive de la RRC, **il est recommandé** que les lois relatives à la GRC assignent spécifiquement des mandats légaux sur la sensibilisation de la communauté, conjointement à la mise en place de mécanismes, et que l'inclusion de dispositions correspondantes dans les lois relative à la GRC et d'enseignement concernant l'éducation des enfants et des adultes soit considérée.

Recommandations sur la législation relative au bâtiment, à l'aménagement et à l'environnement

Nº 9 : –La RRC dans les codes du bâtiment et dans la règlementation relative à l'aménagement du territoire

Bien que beaucoup de pays étudiés disposent de codes du bâtiment et de lois effectives sur l'aménagement du territoire, peu d'entre eux considèrent spécifiquement la RRC dans leurs dispositions ou incluent des lois ou des institutions de GRC existantes. Le gouvernement local est généralement responsable de leur mise en œuvre mais on constate un manque de capacités et de ressources à ce niveau ; c'est un défi majeur de mise en œuvre dans les pays à revenu faible et moyen, qui s'accompagne de problèmes de respect de la conformité. **il est recommandé** que les législateurs et les administrateurs :

- revoient les lois sur le bâtiment, la construction et l'aménagement du territoire afin de s'assurer qu'elles couvrent l'intégralité du territoire, qu'elles sont régulièrement à jour concernant les dernières normes relatives aux catastrophes naturelles, et qu'elles donnent une priorité adéquate aux écoles, aux hôpitaux et autres bâtiments publics ainsi qu'aux centres de développement économique ;
- augmentent la coordination intersectorielle entre les règlementations du bâtiment, la construction et l'aménagement du territoire d'une part, et les initiatives de RRC en vertu des lois relatives à la GRC d'autre part ;
- encouragent les réglementations afférentes à la sécurité dans les milieux bâtis dans le cadre d'une approche inclusive de la RRC, dans le but de réduire les risques sous-jacents et d'éviter la création de nouveaux risques de catastrophes naturelles dus à la nature de la construction et du développement urbain ;
- augmentent la capacité locale technique et les ressources afin d'appliquer les règlements sur la construction et l'aménagement du territoire ;
- utilisent des sanctions juridiques, le cas échéant, en cas de non-conformité menant à des constructions peu sécurisées ou d'autres développements pouvant augmenter les niveaux de catastrophes, et introduisent de telles sanctions là où elles n'existent pas.

Nº 10 : –La RRC dans les dispositions légales pour les implantations sauvages

Seuls quelques-uns des pays étudiés disposent de règlementations légales en accord avec les préoccupations de sécurité publique concernant les habitations spontanées. Quand les résidents font face au risque de se faire expulser et de voir leur maison démolie, ils ne souhaitent pas nécessairement prendre des mesures de RRC à long terme. **il est recommandé** que les pays qui font face aux problèmes de logement précaire dans des zones à haut risque revoient leurs cadres juridiques et politiques dans le but de déterminer comment ils peuvent être mis en place de façon plus efficace pour réduire les risques de catastrophes dans ces habitats précaires urbains. Il faudrait pour cela devrait inclure l'analyse des problèmes liés aux droits des résidents, les devoirs gouvernementaux de protection du public, la possibilité d'une régularisation graduelle sous la gouvernance locale, la participation de la communauté et de la société civile, ainsi que les mouvements et la croissance de la population prévisionnels. Il est aussi recommandé d'entreprendre d'autres études interdisciplinaires sur la RRC dans les implantations urbaines spontanées.

Nº 11 : –La RRC dans les dispositions légales dédiées à la gestion environnementale et à l'évaluation des impacts

L'utilisation potentielle de l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) en tant qu'outil de la RRC nécessite une exploration plus approfondie. Cependant, **il est recommandé** que les législateurs et les administrateurs examinent les mécanismes législatifs et les politiques dédiés à la gestion de l'environnement à travers le « prisme de la RRC ». Cela permettrait de veiller à ce que ces lois fournissent un cadre national (ou étatique) pour la

gestion environnementale, qui inclut des objectifs concernant la sécurité des personnes, leur propriété et les conditions de vie liées à la gestion des risques de catastrophes naturelles. Idéalement, ces objectifs devraient s'appliquer à de nouveaux risques issus du changement climatique. Des dispositions légales sur la gestion environnementale devraient aussi comporter des formes d'EIE pour les nouvelles constructions majeures ou autres développements importants qui incluent des critères spécifiques sur les risques de catastrophes naturelles, et fournir davantage de responsabilités aux organisations communautaires et de la société civile dans le processus d'évaluation.

Nº 12 : –La RRC et les lois relatives à l'adaptation au changement climatique

Les lois qui intègrent la RRC, l'ACC et la planification du développement dans une approche cohérente auront sans doute une meilleure gestion des risques. Cependant, dans beaucoup de pays étudiés, l'ACC est administrée dans le secteur environnemental séparément du système de GRC et des régimes d'aménagement du territoire locaux. **Il est recommandé** que les lois à la fois environnementales et relatives à la GRC incluent plus systématiquement des mesures de coordination intersectorielle intégrant lees politiques, les plans et les programmes à travers l'adaptation, la RRC et le développement.

Nº 13 : –La RRC dans les lois de gestion des ressources naturelles

Il est possible de mieux intégrer les lois relatives à la gestion des ressources naturelles et de soutenir la RRC concernant la gestion de l'eau, les risques d'inondations et de sécheresse ainsi que les domaines associés en termes de gestion des forêts et des terres. Chacun de ces domaines constitue en lui-même un vaste sujet d'étude et ne peut en conséquence pas être couvert par le rapport de façon exhaustive. Il serait donc particulièrement utile de mener' d'autres enquêtes sur le potentiel des cadres juridiques destinés à gérer les ressources naturelles et à promouvoir la réduction des risques d'inondations, de sécheresse et d'incendie de forêts. En outre, **il est recommandé** d'établir des liens intersectoriels et d'inclure la participation des collectivités et des intervenants dans le cadre d'une approche plus intégrée.

Les arroseurs fournis par la PNUD aident les petits agriculteurs à faire pousser de la nourriture pendant la saison sèche et à augmenter les revenus. ©Tom Cheatham/PNUD

Recommandations sur les domaines transversaux de la législation en soutien à la RRC

Nº 14 : – Les droits constitutionnels et humains à l'appui de la réduction des risques de catastrophes

Comprendre la relation entre les droits de l'Homme et la RRC peut ouvrir la voie à de nombreuses possibilités d'action, spécialement en faveur des plus pauvres et des groupes les plus vulnérables. Ce rapport n'a pu couvrir cet aspect que de façon partielle. L'analyse des droits humains comme moyen de promouvoir ou défendre la RRC, ou de compenser les pertes dues aux catastrophes serait un domaine d'intérêt important pour des recherches futures. Cette approche devrait également inclure un regard davantage porté sur le potentiel d'une telle approche à renforcer les devoirs gouvernementaux en termes de RRC.

Nº 15 : – Responsabilité légale et responsabilisation liées à la RRC

D'après les conclusions préliminaires du rapport, la responsabilité et la responsabilisation en matière de RRC, il semble essentiel d'étudier davantage les mécanismes utilisés pour les lois relatives à la GRC et les lois sectorielles et d'inclure des pratiques plus diverses, en prenant notamment en compte les points de vue des intervenants sur les arguments stratégiques en faveur ou contre les mécanismes de soutien de la RRC, tout en tentant compte :

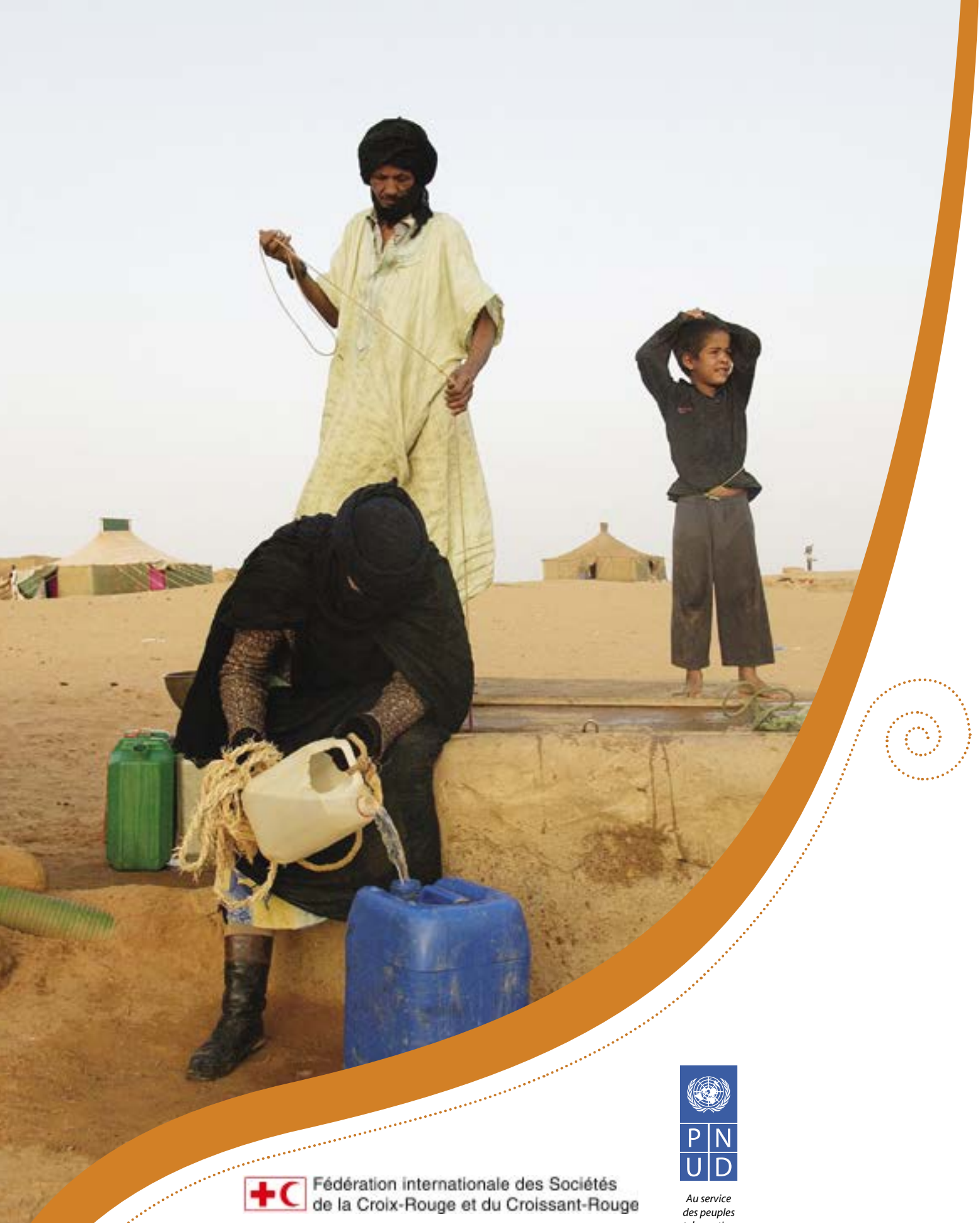
- des mandats légaux pour des rapports transparents et la supervision parlementaire ;
- de l'utilisation de sanctions administratives, incluant des procédures gouvernementales internes et l'accès aux tribunaux administratifs ;
- de la responsabilité légale des fonctionnaires du gouvernement et des agences, surtout en ce qui concerne la planification du développement et la réduction des risques sous-jacents ;
- de la responsabilité légale des personnes privées et des sociétés, particulièrement en ce qui concerne la conformité des réglementations relatives à la sécurité dans le bâtiment et la construction.

Nº 16 : –Cadres juridiques de l'assurance en cas de catastrophes et autres mécanismes de partage des risques

En outre, les conclusions sur les cadres juridiques propres au relèvement et aux autres mécanismes financiers solidaires ont mis en avant la nécessité de réaliser davantage d'analyses, idéalement en partenariat avec des intervenants clés sur l'assurance et le partage des coûts pour les pertes dues aux catastrophes, et ce, en se concentrant sur la capacité des plans législatifs à soutenir une approche de RRC.

Nº 17 : – Droit coutumier et la RRC

Il est recommandé d'entreprendre d'autres études sur l'impact du droit coutumier sur la RRC. Basée sur l'expérience de la préparation de ce rapport, l'approche interdisciplinaire avec des partenaires locaux et communautaires semble s'avérer la plus efficace car elle pourrait permettre d'examiner plus en détail l'impact des règles coutumières sur la RRC au sein de communautés spécifiques, et dans divers pays où le droit coutumier est reconnu. Ces études devraient avoir pour objectif d'identifier comment le droit coutumier peut soutenir la RRC locale, en incluant les besoins des femmes, des personnes socialement exclues et vulnérables, et comment les communautés traditionnelles peuvent être mieux connectées aux systèmes de RRC nationaux et régionaux.



Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

PNUD

Au service des peuples et des nations

Fédération internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge
Chemin des Crêts 17
Petit-Saconnex
Genève
Suisse
Téléphone : +41 22 730 42 22

Programme de développement des Nations Unies
One United Nations Plaza
New York
NY 10017
États-Unis d'Amérique
Téléphone : +1 212 906 5000