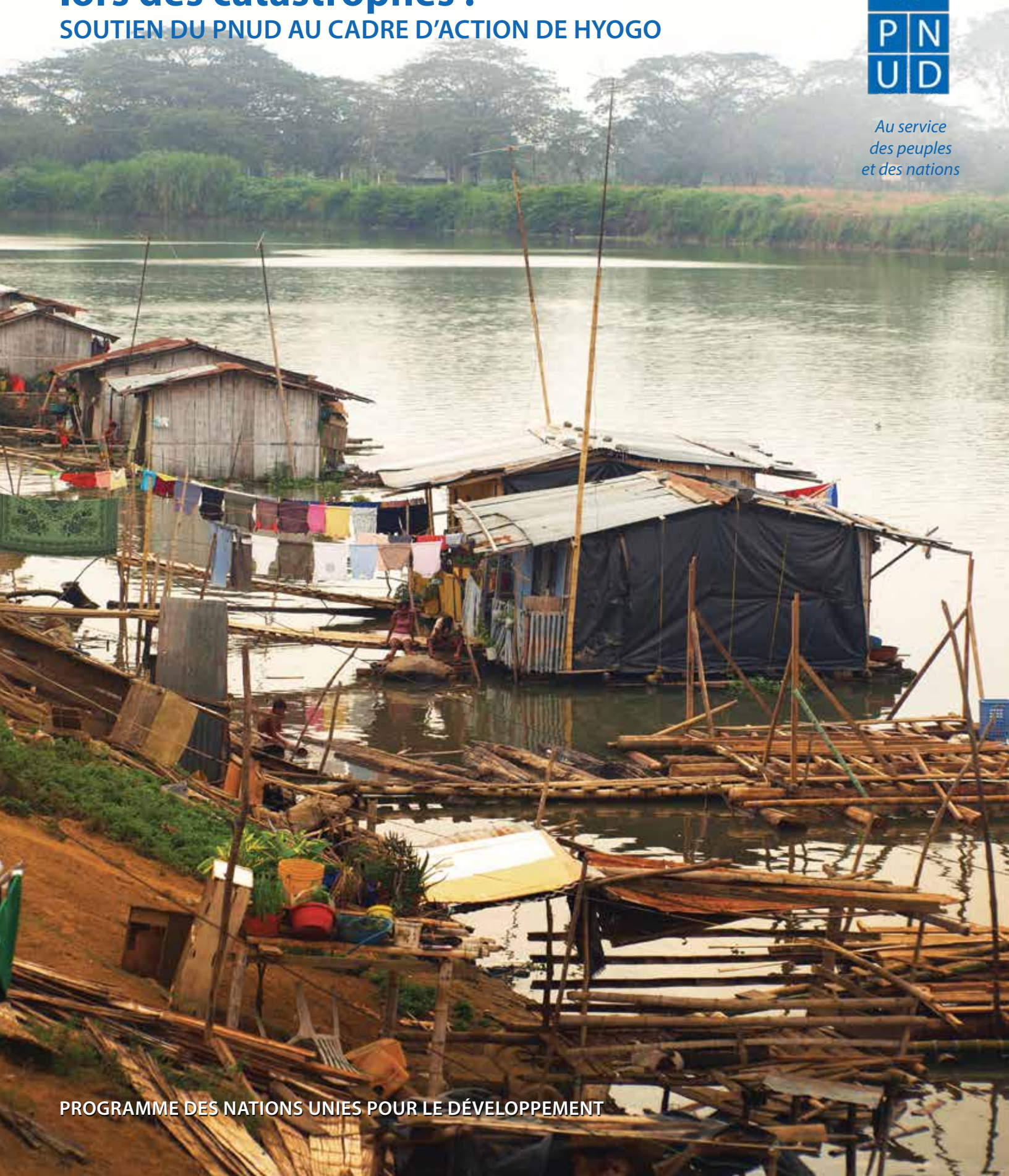
Préserver les acquis du développement lors des catastrophes :

SOUTIEN DU PNUD AU CADRE D'ACTION DE HYOGO

Au service des peuples et des nations



PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT

Publié par le Bureau de la prévention des crises et du relèvement
Programme des Nations Unies pour le développement
New York

Conception graphique : Rodrigo Domingues

©PNUD, mai 2013

PHOTO DE COUVERTURE : La croissance urbaine a conduit les communautés pauvres à construire leurs habitations sur des radeaux flottants. Lorsque des inondations ont affecté la région en 2008, des épidémies au sein des communautés ont entraîné la réinstallation de nombreuses familles dans des abris temporaires.
Photo : Borja Santos Porras/PNUD Équateur

Photo de quatrième de couverture : La catastrophe naturelle vue par les enfants d'Almaty au Kazakhstan
Photo : PNUD Kazakhstan

Préserver les acquis du développement lors des catastrophes :

SOUTIEN DU PNUD AU CADRE D'ACTION DE HYOGO

Au service
des peuples
et des nations

Sommaire

Avant-propos 4

Synthèse 7

Introduction 21

LE PNUD : Un acteur unique dans le domaine de la réduction des risques de catastrophes et du relèvement 24

Que faut-il faire ? Plaider en faveur d'une approche globale de la réduction des risques de catastrophes et du relèvement 27

GROS PLAN : MOZAMBIQUE 30

Cadre du PNUD pour la réduction des risques de catastrophes et le relèvement 35

GROS PLAN : INDONÉSIE 40

Identification des risques et sensibilisation 47

GROS PLAN : ARMÉNIE 56

Réduction des risques 63

GROS PLAN : INDE 78

Gestion des risques résiduels 85

GROS PLAN : ÉQUATEUR 96

La marche à suivre 100

Acronymes 105

Remerciements 107

Avant-propos

Jordan Ryan, Directeur
du Bureau de la prévention des crises et du relèvement, PNUD

Les catastrophes causées par les aléas de la nature, tels que la sécheresse, les ouragans ou les tremblements de terre, font des victimes, provoquent des souffrances humaines, occasionnent des milliards de dollars de dégâts par an et balaient littéralement des années d'acquis coûteux de développement durement acquis.

L'accès à l'éducation et aux soins de santé, les emplois et les moyens de subsistance stables, la sécurité et la sûreté, ainsi que les opportunités accessibles aux femmes, sont tous menacés dans les pays qui sont sujets aux catastrophes naturelles. La période de relèvement qui les suit entraîne des dépenses, mais ce n'est souvent que des décennies après qu'un pays et sa population se remettent entièrement des pertes causées par une catastrophe.

Pour aggraver les choses, la grande majorité des catastrophes frappe des pays en développement qui luttent déjà pour surmonter la pauvreté de leurs populations. Pour diverses raisons, une combinaison de facteurs environnementaux et socio-économiques rend les populations des pays pauvres plus vulnérables à ce genre de catastrophe que celles des pays développés.

En 2004, le tsunami dans l'Océan Indien, qui a provoqué la mort de centaines de milliers de personnes, a constitué un tournant pour la communauté internationale. Cet événement a fait remonter la réduction des risques de catastrophes naturelles au rang des priorités de développement. Le tsunami a mis en évidence de manière douloureuse la nécessité urgente de prendre des mesures plus énergiques pour protéger les acquis du développement contre les risques naturels.

La destruction meurtrière causée par cet événement a suscité un appel à l'action, en vue de mieux prévenir, atténuer et gérer les risques de catastrophes. Une des mesures immédiates prises au lendemain du tsunami a été l'adoption par 168 États membres des Nations Unies du Cadre d'action de Hyogo (CAH), par lequel ils s'engageaient à réduire de manière radicale et généralisée les pertes en cas de catastrophe.

Mais pour atteindre cet objectif ambitieux, un grand nombre d'organismes nationaux et internationaux doivent prendre des mesures pour renforcer et maintenir les capacités de gestion des risques. C'est dans cette optique que l'Assemblée générale des Nations

Unies a chargé le Programme des Nations Unies pour le développement d'aider les États Membres à mettre en œuvre les priorités du CAH. En travaillant avec les gouvernements centraux, les communautés et un large éventail de partenaires nationaux et internationaux sur le terrain, le PNUD aide les pays à réduire les risques de catastrophes et à ainsi préserver leurs acquis de développement.

Mais il reste encore beaucoup à faire, et une mobilisation et des actions de tous les instants est nécessaire. En 2015, le CAH prendra fin et sera remplacé par de nouveaux mécanismes internationaux de développement et de réduction des risques de catastrophes. Pour contribuer à la conception du prochain mécanisme destiné à prendre la relève, le PNUD a entrepris une réflexion sur son travail en général dans le domaine des risques de catastrophes, en tenant compte en particulier de son soutien au CAH au cours des huit dernières années. Ce rapport décrit en détail la mobilisation du PNUD dans la mise en œuvre du CAH. Il recense les succès, les défis et les enseignements tirés, au fur et à mesure que les pays et les communautés améliorent leur résistance aux catastrophes.

La communauté internationale dispose d'une occasion unique de placer les risques de catastrophes au cœur du programme de développement de l'après-2015, ainsi que du mécanisme qui succèdera au Cadre de Hyogo. J'espère que ce rapport et les expériences acquises par le PNUD au cours des huit dernières années pourront jouer un rôle dans cet engagement crucial, et contribuer à améliorer la réduction et la gestion des risques de catastrophes pour le bénéfice des populations les plus vulnérables vivant dans les pays touchés par des catastrophes naturelles.

Jordan Ryan

Des membres de la communauté construisent un système de protection sur la rive du fleuve à Divya Nagar, dans la région de Chitwan au Népal.

Crédit : © PNUD Népal

Synthèse

Cette publication présente les résultats que le PNUD a obtenus depuis 2005 dans le cadre de son soutien à la réduction des risques de catastrophes (RRC) [1] et au relèvement dans les pays sujets à des catastrophes. Premier rapport exhaustif sur la contribution du PNUD à la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo, ce document illustre les réformes que les pays et les communautés ont entreprises, avec l'appui du PNUD, pour améliorer leur détermination à faire face aux catastrophes.

Pendant les 50 dernières années, la grande majorité de ceux touchés par des catastrophes étaient des personnes vivant dans des pays à revenu faible et moyen [2]. Outre le fait qu'elles provoquent des décès et de la souffrance, les catastrophes balaient les gains de développement, détruisent les infrastructures, restreignent l'accès à l'éducation et aux soins de santé, compromettent les moyens de subsistance, et aggravent les vulnérabilités aux autres aléas naturels. Pour briser ce cycle, le Cadre d'action de Hyogo, adopté par 168 pays, invite les États membres à renforcer la résilience et à réduire les risques de catastrophes.

Grâce à sa présence opérationnelle dans 177 pays et sa précieuse expérience technique, le PNUD a été chargé par l'Assemblée générale des Nations Unies d'appuyer les États membres dans la préparation aux catastrophes et leur prévention [3]. Depuis l'entrée en vigueur du Cadre d'action de Hyogo, le PNUD a consacré ses efforts à aider les pays à atteindre les ambitieux résultats qu'il s'est fixés, et qui comprennent notamment la réduction substantielle des pertes dues aux catastrophes.

Entre 2000 et 2012, au moins 90 pays ont été touchés par des catastrophes qui ont chacune affecté plus de 100 000 personnes en moyenne. Le PNUD est activement impliqué dans 81 de ces 90 pays, et il travaille d'habitude dans plus de 50 pays en une année pour aider à réduire les risques de catastrophes.

---

1 Pour les besoins du présent rapport, le PNUD emploie la définition de l'ONU-SIPC pour la réduction des risques de catastrophes (RRC). La SIPC indique que « la réduction des risques de catastrophes [est] le concept et la pratique consistant à réduire les risques de catastrophes grâce à des efforts systématiques pour analyser et gérer les facteurs de causalité des catastrophes, y compris à travers une exposition réduite aux risques, une vulnérabilité moindre des personnes et des biens, la gestion rationnelle des terres et de l'environnement, et une meilleure préparation aux événements indésirables ». Disponible à http://www.unisdr.org/we/inform/terminology.

2 Laframboise, Nicole et Boileau Loko, 2012. Natural Disasters: Mitigating Impact, Managing Risks. Document de travail du FMI. WP/12/245. Disponible à http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40044.0

3 Résolution A/RES/54/233 (22 décembre 1999).

QUELLE EST LA STRATÉGIE DU PNUD EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHES ?

Le PNUD considère que les communautés et les nations doivent être en mesure d'assumer elles-mêmes la responsabilité de protéger leur propre existence et leurs moyens de subsistance contre l'impact des catastrophes et du changement climatique. Par conséquent, il leur faut acquérir la motivation et les compétences nécessaires pour prévenir les catastrophes, s'y préparer et réagir. Pour ce faire, la réduction des risques de catastrophes ne doit pas être considérée comme une entreprise indépendante, car il y a lieu de prendre en considération un large éventail de facteurs socio-économiques et environnementaux, et notamment la pauvreté, les conflits et le changement climatique. Pour être efficace, la réduction des risques de catastrophes doit être menée de manière complète, en tant qu'élément central du développement humain durable.

Pour atteindre cet objectif global à long terme, il faut tenir compte de trois éléments de réduction des risques :

1. **Identification et sensibilisation aux risques de catastrophes ;**
2. **Réduction des risques ;**
3. **Gestion des risques résiduels.**

En apportant des réponses à ces trois questions, les pays et les communautés sont en mesure de comprendre où, de quelle manière et pourquoi des dangers pèsent sur eux ; prendre des mesures pour prévenir et atténuer les risques ; et s'assurer que des mécanismes et des ressources soient en place pour gérer les risques qui ne peuvent être entièrement atténués, tout en étant capables de réagir en cas de catastrophe.

Reconnaissant que ses efforts ne représentent qu'une partie d'un ensemble plus vaste de l'aide internationale, le PNUD collabore avec d'autres agences des Nations Unies, des institutions financières internationales et des ONG pour appuyer les stratégies et plans gouvernementaux de réduction des risques de catastrophes et de relèvement.

RÉUSSITES

Au cours de la période prise en compte dans ce rapport (2005 à 2012), le PNUD a aidé des dizaines de pays et des centaines de communautés à mieux comprendre et expliquer les risques auxquels ils font face, par le biais d'activités de sensibilisation, d'évaluation des risques de catastrophes au niveau local et de mise en place de systèmes d'alerte précoce.

À titre d'exemple, en **Jordanie**, le PNUD a collaboré avec la Direction générale de la défense civile afin d'évaluer et d'identifier les risques de pertes humaines et matérielles potentielles en cas de séisme dans la région d'Amman. Ceci a été rendu possible grâce à une évaluation des risques sismiques, des biens qui y sont exposés et des vulnérabilités sociales et physiques dans chaque quartier.

De même, à la suite des évaluations des risques urbains et du suivi effectué par le PNUD, la ville d'Aqaba (**Jordanie**) peut désormais prendre des décisions éclairées quant à l'attribution des terres pour des projets commerciaux et de logement, et ainsi réduire

leur exposition aux risques sismiques. La ville est maintenant reconnue par l'ONU-SIPC comme la première ville modèle en matière de réduction des risques de catastrophes dans les pays arabes.

Grâce à un projet similaire au **Mexique**, le PNUD a aidé la ville de Tijuana à mener des évaluations de risques de catastrophes urbains et à les utiliser pour préparer des plans d'aménagement de centres de refuge avant la survenue de catastrophes. Suite à cette initiative, 1,5 million d'habitants de la ville sont désormais mieux protégés en cas de catastrophe.

Pour aider les pays à mieux comprendre les risques de catastrophes auxquels ils sont confrontés, le PNUD a aidé les gouvernements à élaborer des **bases de données pour répertorier des pertes occasionnées par des catastrophes** dans 23 pays. Ces dernières enregistrent les pertes dues aux catastrophes lors de chaque événement et constituent un moyen de mesurer le succès ou l'échec des mesures de réduction des risques. Le PNUD a contribué à créer ce type de bases de données dans cinq des pays les plus affectés par le tsunami de 2004 dans l'océan Indien : l'**Inde**, l'**Indonésie**, **les Maldives**, le **Sri Lanka** et la **Thaïlande**.

Les systèmes d'alerte précoce constituent pour les pays exposés aux risques de catastrophes un outil pratique et efficace permettant de sauver des vies, et ils sont devenus une priorité pour le PNUD et ses partenaires nationaux. Ils permettent d'avertir les populations menacées et de se préparer avant que les dangers ne se présentent. Au cours des dernières années, les systèmes d'alerte précoce ont commencé à faire usage de technologies innovantes, telles que les téléphones mobiles, ce qui a permis d'accroître leur portée.

Par exemple, au **Bangladesh**, des messages d'avertissement sont recueillis auprès du Centre de prévision et d'alerte d'inondations, mis sur pied avec l'aide du PNUD, ainsi qu'auprès du Département météorologique du Bangladesh, avant d'être diffusés par le biais de textos.

Le PNUD a également mis en place des mécanismes similaires en **Papouasie-Nouvelle Guinée** et aux **Philippines**. En l'espace de quelques minutes après un tremblement de terre d'une magnitude de 9,0 au large des côtes du Japon le 11 mars 2011, plus de 120 000 personnes vivant dans une communauté côtière exposée des Philippines avaient été alertées de la probabilité d'un tsunami grâce aux messages qu'elles avaient reçus sur leurs téléphones mobiles. Alors que la province d'Albay aux Philippines n'a subi que des vagues non destructrices, quelque 108 000 personnes dans 150 districts côtiers ont néanmoins été évacuées par précaution -- un excellent exemple d'alerte précoce en action.

Dans **l'ancienne République yougoslave de Macédoine** et en **Ouzbékistan**, le PNUD a appuyé la conception d'applications de téléphonie mobile qui permettent aux utilisateurs de recevoir des mises à jour sur les dangers et les catastrophes au moment où ceux-ci se produisent. Par une simple pression tactile sur la carte, les utilisateurs peuvent connaître la situation concernant un événement venant de se produire, recevoir des consignes de sécurité, consulter les aléas passés et obtenir les coordonnées des principaux contacts, tels que les services d'urgence.

Aqaba est à présent reconnue par l'ONU-SIPC comme la première ville modèle en matière de réduction des risques de catastrophes dans les États arabes.

Les systèmes d'alerte précoce peuvent être adaptés de manière à tenir compte de la plupart des risques naturels et à répondre aux besoins et aux capacités des communautés. Au **Bhoutan** et au Népal, le PNUD a contribué à renforcer les systèmes d'alerte précoce existants en vue de contrôler les lacs glaciaires qui présentent un risque de débordement et d'inondation. Ce système a permis de faire baisser de plus de 3,6 mètres le niveau d'un lac glaciaire particulièrement dangereux au **Bhoutan**, évitant ainsi l'inondation brutale qui avait été prédite. En 1994, le lac avait déjà débordé et déversé 20 millions de mètres cubes d'eau, ce qui avait endommagé plus de 1 700 hectares de terres et fait 22 victimes.

Au **Mozambique**, grâce à des projets dans le domaine de la génération de revenus et de la sécurité alimentaire, combinés à une vaste campagne de sensibilisation du public, le PNUD a pu convaincre des communautés réinstallées de ne pas retourner dans les zones inondables. Bien qu'elle n'ait représenté qu'un aspect d'une intervention beaucoup plus large, l'initiative a contribué en 2010 à une réduction de la mortalité provoquée par les inondations, qui était inférieure à 25 pour cent de la moyenne sur 10 ans.

Au-delà de l'évaluation des risques, le PNUD aide également les pays à **réduire les risques** auxquels ils sont confrontés. Le PNUD y parvient en aidant les gouvernements à allouer des ressources à la réduction des risques de catastrophes aux niveaux national et local. Ces initiatives nécessitent souvent le soutien du PNUD dans l'élaboration, la mise à jour et l'agencement des politiques, des lois et des arrangements généraux de gouvernance visant à la réduction des risques de catastrophes.

Par exemple, au **Pérou**, le PNUD a aidé le gouvernement à élaborer et à adopter une politique d'État qui rend obligatoire l'intégration de la réduction des risques de catastrophes dans les projets de développement. Jusqu'à présent, 157 communes (et sept millions de personnes) ont bénéficié des cartes de risques élaborées dans le cadre du projet des villes durables, qui évalue la dégradation de l'environnement urbain et guide les propositions de plans de construction.

En **République dominicaine**, grâce au soutien du PNUD, le pays dispose désormais d'un plan national de réduction du risque sismique et d'un fonds national pour la prévention, l'atténuation et l'intervention en cas de catastrophe. En outre, la Stratégie nationale de développement 2010-2030 traite la réduction des risques à la fois comme une thématique transversale et comme un de ses principaux piliers. Ces initiatives intègrent les risques de catastrophes dans le développement et veillent à ce que les futurs projets y soient sensibles.

De même, au **Pakistan**, un pays sujet aux tremblements de terre, un programme de construction sécuritaire a conduit à la construction de plus de 500 000 maisons parasismiques. La conception de ces maisons et les méthodes de construction plus sûres employées ont maintenant été intégrées de façon permanente dans les codes de construction nationaux, protégeant ainsi des millions de personnes.

Malheureusement, dans de nombreux pays, le risque de catastrophe s'est amplifié en raison des effets du changement climatique. **La gestion des risques climatiques** est donc devenue un élément clé de la réduction des risques de catastrophes au cours des dernières années. Par le biais du Projet d'assistance technique à la gestion du risque

climatique, le PNUD aide 17 pays à évaluer les risques associés à la variabilité et au changement climatiques, à identifier les priorités en matière de réduction des risques, et à évaluer les besoins en capacités.

En **Ouganda**, par exemple, les évaluations ont été utilisées pour analyser les lacunes institutionnelles, politiques et techniques liées à l'impact du changement climatique sur la production de café. L'évaluation a identifié une série de mesures de réduction des risques et d'adaptation nécessaires et a contribué à guider le processus d'élaboration d'une politique nationale sur le changement climatique, achevée en 2012.

L'urbanisation représente un autre défi pour une réduction des risques réussie. Une urbanisation rapide et mal gérée dans de nombreuses régions du monde se traduit par des services de santé médiocres et un manque d'accès à l'éducation, au travail ou à l'assainissement. Cette situation a une incidence à son tour sur le risque de catastrophe en créant des communautés vulnérables qui n'ont pas les moyens de résister aux aléas ni de se relever après une catastrophe. Cette « accumulation des risques » ouvre la voie à de futures catastrophes.

Pour relever le défi de l'urbanisation, le PNUD a appuyé le Programme Villes andines de 2006-2007. Grâce à ce programme, l'organisation a aidé les gouvernements locaux et métropolitains des cinq capitales de la région andine, à savoir Bogota (**Colombie**), Caracas (**Venezuela**), La Paz (**Bolivie**), Lima (**Pérou**) et Quito (**Équateur**), à promouvoir collectivement la préparation et la réduction des risques de catastrophes naturelles par le partage mutuel des meilleures pratiques et des outils de réduction des risques. Le programme a contribué à mettre en avant les risques liés à l'urbanisation. Depuis la fin du programme, les villes de Bogota et de Quito ont mis au point de nouvelles stratégies pour la réduction des risques de catastrophes et la préparation à ces dernières.

LORSQUE LES CATASTROPHES SE PRODUISENT

Même lorsque la compréhension des risques s'améliore et se transmet de manière plus efficace, et lorsque des systèmes complets de réduction des risques sont en place, des risques résiduels demeurent. Le PNUD aide les pays à **gérer ces risques résiduels** par des mesures de préparation et une planification à l'avance du relèvement devant suivre une catastrophe. Un accent particulier est mis sur le renforcement des capacités de préparation, afin de s'assurer que les systèmes de secours d'urgence, d'intervention et de relèvement sont en place avant que les catastrophes ne se produisent.

Au **Tadjikistan**, les interventions rapides et efficaces face au tremblement de terre de Vanj en janvier 2010 et aux inondations soudaines à Kulyab en mai 2010 étaient le produit de réformes à long terme soutenues par le PNUD. Elles comprenaient l'approbation de la Stratégie nationale de réduction des risques de catastrophes et l'inclusion de la réduction des risques de catastrophes dans les directives du gouvernement en matière de planification du développement des districts.

De même, en **République dominicaine**, le PNUD a collaboré avec les autorités de la région du Nord-Est pour renforcer les capacités de préparation et d'intervention dans 60 des communautés les plus vulnérables. Le PNUD a aidé à l'élaboration de plans d'urgence et d'intervention, ce qui comprenait notamment la collecte de données d'évaluation des

Le PNUD et DHL ont formé le personnel de 15 aéroports pour des interventions d'urgence rapides

risques, des plans d'action en matière d'atténuation et de prévention, et des procédures opérationnelles standard pour les interventions en cas de catastrophe. Afin de faciliter les secours d'urgence et sauver des vies, des routes d'évacuation ont été identifiées et des simulations effectuées en partenariat avec la Croix-Rouge dominicaine.

En collaboration avec **Deutsche Post DHL**, société de transport international, le Programme GARD (Get Airports Ready for Disaster – Préparer les aéroports aux catastrophes) a été mis en œuvre dans 15 aéroports dans cinq pays. En raison de leur emplacement, de leur taille et de la disponibilité des infrastructures, les aéroports servent souvent de plaques tournantes essentielles en cas de catastrophe. Entre autres choses, ils prennent en charge la gestion de l'afflux soudain et important de matériel de secours et d'agents humanitaires, et ils peuvent être appelés à apporter leur assistance pour les évacuations, pour servir d'abris ou pour assurer les communications. En raison du manque de formation du personnel des aéroports en logistique d'urgence, il peut se produire par inadvertance des goulets d'étranglement en temps de crise, ce qui ralentit les secours d'urgence et peut faire des victimes parmi les populations touchées. Pour renforcer la préparation dans les aéroports, le PNUD et DHL ont formé le personnel de ces 15 aéroports afin de faciliter et de permettre une intervention rapide.

Le processus de **relèvement après une catastrophe** consiste à reconstruire à la suite des pertes qui sont subies et des dégâts qui se produisent au cours d'une catastrophe. Cette période offre également une opportunité importante de changer certaines choses. En utilisant la période suivant la catastrophe comme point d'entrée, le PNUD encourage la prise de mesures visant à réduire les risques de catastrophes futures par le biais du processus de relèvement.

En **Inde**, suite aux effets dévastateurs des inondations du fleuve Kosi, le PNUD a appuyé un programme axé sur les propriétaires, qui a contribué à la reconstruction de 170 maisons dans des villages touchés. Le soutien apporté à travers le Owner Driven Reconstruction Collaborative (ODRC - Reconstruction collaborative à l'initiative des propriétaires), un réseau d'ONG, a permis d'élaborer des directives techniques pour des logements résistant à différents types d'aléas naturels. Ce système a par la suite été généralisé et a conduit 100 000 familles à jouer un rôle de premier plan dans la construction de leurs propres maisons.

En **Équateur**, suite à l'éruption du volcan Tungurahua, les agriculteurs et les habitants de Cevallos ont acquis de nouvelles compétences professionnelles. Du fait de cette diversification, leurs moyens de subsistance ont été moins perturbés et ils n'ont pas été obligés de migrer vers d'autres régions du pays lorsque le volcan a interrompu les activités agricoles.

Dans le cadre de l'intervention de relèvement précoce suite aux inondations de 2007, le PNUD **Bangladesh** a amélioré la capacité des communautés à résister aux catastrophes en octroyant des emplois d'urgence à 40 000 personnes et en aidant à la construction de près de 4 000 maisons familiales.

En **Haïti**, suite au tremblement de terre, le PNUD a joué un rôle important en veillant à ce que le relèvement implique l'établissement de communautés plus résistantes. Par exemple, un programme novateur de transfert d'argent mobile a accordé des subventions

de 500 dollars US aux personnes entreprenant des réparations d'habitation, en échange de l'achat de matériaux de construction de qualité agréés auprès d'entreprises locales préalablement approuvées. Les subventions étaient également subordonnées à la participation à la formation sur les techniques de construction résistantes aux aléas naturels.

Un projet distinct en **Haïti** a fourni à la population touchée des emplois consistant en l'enlèvement des débris déversés par les canaux, les égouts et les routes suite au tremblement de terre. Cela a permis de réduire le risque de maladies transmissibles et d'atténuer les inondations pendant la saison des ouragans. Depuis le tremblement de terre d'Haïti, plus de 300 000 personnes, dont plus de 40 pour cent de femmes, ont été employées temporairement grâce à des activités génératrices de revenus, et plus de 5 000 participants ont été formés aux techniques de construction. Ces opérations de relèvement génératrices de revenus renforcent la capacité des communautés à résister, tant en protégeant les familles grâce à des constructions plus sûres qu'en diversifiant les moyens de subsistance.

Afin d'évaluer les besoins des populations et d'élaborer des plans de relèvement succédant à une catastrophe, le PNUD travaille avec les gouvernements, la Banque mondiale, la Commission européenne et de nombreux gouvernements donateurs, des agences des Nations Unies et des ONG, afin d'effectuer des évaluations de besoins post-catastrophes. En **Haïti**, cette évaluation a fourni les éléments probants dont avait besoin le gouvernement haïtien pour concevoir un plan de relèvement et a permis de mobiliser 10 milliards de dollars US pour le financement du relèvement. Des évaluations similaires ont été menées dans des pays aussi divers que le **Salvador**, **l'Indonésie**, **la République démocratique populaire lao** et la **Namibie**.

DÉFIS ET PERSPECTIVES

Tout au long de ce rapport, des exemples illustrent la manière dont le PNUD incorpore la réduction des risques de catastrophes à d'autres activités de développement. Pour assurer la pérennité des acquis de développement, le PNUD a fortement soutenu la mise en œuvre des priorités du Cadre d'action de Hyogo. Il s'est donc attelé à l'objectif commun de réduction des pertes dues aux catastrophes, telles que mesurées en vies et en biens sociaux, économiques et environnementaux des communautés et des pays.

Au cours des dernières décennies, certains des pays les plus sujets aux catastrophes au monde ont démontré, avec l'appui du PNUD, qu'il est possible de parvenir à des réductions substantielles des pertes dues aux catastrophes.

Le PNUD considère la réduction des risques de catastrophes comme un élément fondamental du développement durable et, tout comme avec les initiatives de développement dans leur ensemble, les programmes relatifs aux catastrophes doivent être menés au niveau national afin d'être couronnés de succès. En coordination avec les efforts engagés en vue d'améliorer la gouvernance dans tous les domaines, le PNUD vise à s'assurer que la réduction des risques de catastrophes soit intégrée dans les lois, les plans, les politiques et les stratégies des pays à haut risque. Cela implique une mobilisation des ressources propres des pays dans le processus de définition et de

réalisation des objectifs de réduction des risques, concentre le soutien international et encourage l'appropriation locale et la durabilité.

Il existe une prise de conscience croissante du rapport étroit entre le **changement climatique** et la réduction des risques de catastrophes, notamment du fait que la variabilité et le changement climatiques entraîneront une augmentation des aléas naturels pouvant déclencher des catastrophes pour les populations exposées. Cependant, bien que la prise de conscience se soit accrue, il reste à accomplir un travail plus pragmatique et conceptuel pour agir efficacement sur cette relation. Il est clair que le changement et la variabilité climatiques doivent devenir un élément essentiel de la réduction des risques de catastrophes si on veut réduire les pertes sur le long terme. Un des défis qui se posera au PNUD consistera à insister sur l'urgence d'agir sur le changement climatique et de recueillir un soutien financier et politique à cette fin.

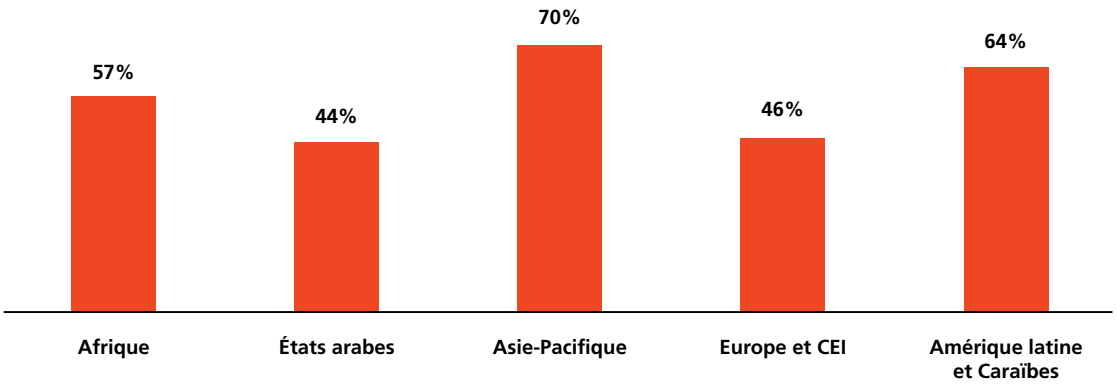
Un autre défi consiste à trouver le temps et les ressources nécessaires pour assurer une réduction durable des risques. La grande majorité des mécanismes de financement est destinée aux programmes « attractifs » et relativement courts, pour lesquels des résultats rapides peuvent être anticipés. Une grande partie du travail effectué pour renforcer la résistance est réalisé grâce à un engagement à long terme dans les coulisses, avec les gouvernements nationaux et locaux, consistant à stimuler l'engagement envers la réduction des risques de catastrophes et permettant des actions modestes, mais cumulativement importantes. Le PNUD doit présenter ces défis aux donateurs et aux partenaires de manière plus efficace, en mettant bien en avant le fait que la réduction des risques de catastrophes **est avant tout une question de développement à long terme, et non pas une réponse ponctuelle**.

PROJECTIONS D'AVENIR

En 2013, un certain nombre de pays avaient commencé ou poursuivent la mise en œuvre des programmes exhaustifs de réduction des risques de catastrophes. Ils comprennent l'**Afghanistan**, l'**Albanie**, le **Bangladesh**, le **Kirghizistan** et le **Népal**. En outre, des fonds sont de plus en plus affectés à la réduction des risques liés au climat. À cet effet, de nouveaux programmes importants du PNUD relatifs à la gestion des risques climatiques sont mis en place, avec des budgets conséquents, en particulier en Afrique et en Asie.

Dans les prochaines années, le PNUD prendra une part active aux débats mondiaux sur le programme de l'après-2015, plaidant pour que les catastrophes fassent l'objet d'une

POURCENTAGE DES PAYS DE PROGRAMME DU PNUD PAR RÉGION AVEC UN BILAN EN MATIÈRE DE RRC



plus grande priorité. Le PNUD continuera de mettre l'accent sur la création de partenariats à travers les secteurs et les régions ; sur la promotion de la coopération Sud-Sud et la diffusion des connaissances ; et sur la capacité des processus de relèvement à servir de point d'entrée pour construire des sociétés résistant mieux aux risques de catastrophes.

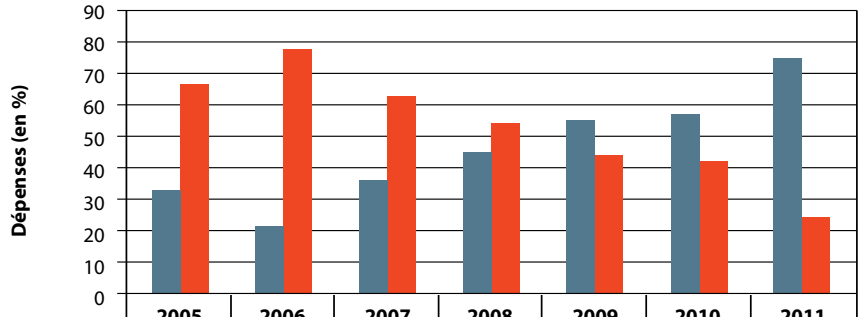
Suite à une évaluation indépendante de la contribution du PNUD à la réduction des risques de catastrophes en 2010, le PNUD élabore une stratégie de réduction des risques de catastrophes et des risques climatiques axée sur les pays, ainsi qu'une stratégie de relèvement. Un cadre stratégique qui présente les objectifs directeurs et les résultats visés par le PNUD en matière de réduction des risques et de relèvement est également en cours d'élaboration. En outre, le nouveau Plan stratégique du PNUD (2014—2017) insiste fortement sur la réduction des risques de catastrophes et relie cette dernière à l'adaptation au changement climatique, renforçant encore l'engagement du PNUD dans ce domaine de travail.

La mobilisation et le soutien continus du PNUD en faveur de la réduction des risques de catastrophes et le relèvement répondent à une demande croissante de la part des pays bénéficiaires de ce soutien. Au début de 2013, le PNUD a appuyé des programmes comportant des éléments très axés sur la réduction des risques climatiques dans 33 pays. Cette appropriation croissante du programme par les pays et leur engagement accru représentent une occasion de faire des investissements plus importants pour protéger les vies et les moyens de subsistance contre les catastrophes et le changement climatique.

La double menace du changement climatique et de l'urbanisation rapide et mal maîtrisée signifie que les nouvelles tendances de risques qui émergent ne correspondent pas nécessairement aux modèles précédents. Ces défis contemporains signifient que, maintenant plus que jamais, il est nécessaire de réévaluer nos stratégies de réduction des risques de catastrophes et de rechercher des stratégies et des mécanismes pour les réduire. Lors des consultations sur l'après-2015, le PNUD continuera de soulever ces questions et de plaider pour l'adoption de mesures fermes.

Dans les prochaines années, le PNUD mènera des efforts visant à réaliser les objectifs du Cadre d'action de Hyogo et des mécanismes qui lui succèderont. En ce faisant, le PNUD poursuivra sa collaboration avec les gouvernements nationaux, les communautés et les partenaires internationaux pour renforcer leurs capacités à mieux comprendre, expliquer et réduire les risques, tout en gérant efficacement les risques résiduels.

DÉPENSES ANNUELLES DANS LES PROGRAMMES DE GRC ET DE RELÈVEMENT (EN %)



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GRC et autres	33	22	37	46	55	57	75
Intervention et relèvement après une catastrophe	67	78	63	54	45	43	25

Dépenses totales 2005-2011 = 1 144 033 224 USD

Priorités du CAH	Domaines d'activité du PNUD
1. S'assurer que la RRC est une priorité jouissant d'une base institutionnelle pour sa mise en œuvre	Le PNUD favorise la mise en place de systèmes institutionnels et législatifs qui donnent la priorité à la RRC en tant que partie intégrante des politiques, de la planification et des programmes de développement.
2. Identifier, évaluer et surveiller les risques et renforcer l'alerte précoce	Le PNUD encourage la production d'informations sur les risques fondées sur des preuves et facilite leur application pour améliorer la qualité de l'élaboration des politiques / des prises de décisions à tous les niveaux.
3. Utiliser les connaissances, l'innovation et l'éducation pour instaurer une culture de sécurité et de résilience	Le PNUD renforce les capacités en matière de RRC par une assistance technique, le partage et la diffusion du savoir et par le développement d'outils et de matériaux, entre autres méthodologies.
4. Réduire les facteurs de risque sous-jacents	Le PNUD aide les pays à intégrer des solutions de gestion des catastrophes et des risques climatiques dans les stratégies, les politiques, les plans et les projets de développement.
5. Renforcer la préparation aux catastrophes pour une intervention efficace à tous les niveaux	Le PNUD aide les pouvoirs publics à développer leurs capacités d'intervention en cas de catastrophes et au relèvement, en travaillant avec des organisations partenaires par le biais du CPI et la UNCT et en encourageant la coopération Sud-Sud.

Exemples de contributions du PNUD à la réalisation des priorités du CAH

Aidé au moins 58 pays en développement à développer et renforcer leurs législations en matière de gestion des risques et des catastrophes.

Développé la capacité de plus de 45 autorités nationales de gestion des catastrophes.

Aidé le Honduras et le Pérou à prendre des mesures qui rendent obligatoire la prise en compte de la RRC dans l'approbation des projets de développement.

Aidé plus de 57 pays dans les évaluations et la cartographie des risques, ce qui a permis des investissements de développement directs.

Contribué à la création d'au moins 23 bases de données sur les pertes dues aux catastrophes, qui ont permis de guider la formulation de politiques et de programmes de RRC au niveau national.

Aidé plus de 24 pays à renforcer les systèmes d'alerte précoce afin de faciliter la rapidité des interventions et des secours.

Aidé le gouvernement d'Aceh (Indonésie) à mener des campagnes de sensibilisation du public auprès de plus de 2 500 personnes.

Apporté une aide technique à l'élaboration de programmes d'études sur la RRC dans plus de 20 universités à travers le monde.

Aidé à orchestrer une campagne de sensibilisation des communautés réinstallées au Mozambique pour décourager leur retour vers des zones exposées au risque d'inondation.

Aidé plus de 30 pays à intégrer la RRC dans les politiques et plans nationaux de développement.

Aidé 28 pays à mener des évaluations des besoins après une catastrophe, qui ont guidé la conception de programmes de relèvement permettant de réduire les risques de catastrophes.

Aidé la Jordanie à mener des évaluations des risques urbains et à les cartographier dans les villes d'Amman et d'Aqaba. Cette dernière fait maintenant office de ville modèle en termes de RRC dans la région.

Aidé à l'élaboration de plans de préparation et d'urgence aux niveaux national et communautaire dans plus de 20 pays.

Contribué à l'établissement de centres d'opérations d'urgence et d'unités d'intervention et de relèvement dans plus de 30 pays.

En collaboration avec Deutsche Post DHL, le PNUD a formé le personnel dans 15 aéroports de cinq pays pour préparer les systèmes logistiques d'urgence dans les aéroports.

Grâce à une évaluation des risques urbains à Tijuana (**Mexique**), 1,5 million d'habitants de la ville sont désormais mieux protégés en cas de catastrophe. Le PNUD a aidé 25 pays à la **gestion des risques urbains**.

En **Haïti**, une évaluation des besoins après une catastrophe a convaincu le gouvernement d'élaborer un cadre de relèvement et de mobiliser 10 milliards de dollars pour financer le relèvement. Au niveau mondial, 25 pays ont bénéficié d'un appui pour mener des **évaluations des besoins après une catastrophe**.

En **République dominicaine**, le PNUD a permis de faire progresser la loi 147-02 sur la RRC. Dans cette optique, 60 des communautés les plus vulnérables ont été identifiées et soutenues pour élaborer des plans de gestion des risques. Ces plans comprenaient notamment des plans d'urgence et de secours, des procédures opérationnelles en matière de préparation et d'intervention, et le choix des itinéraires d'évacuation associé à des simulations d'urgence.

Au **Honduras**, 10 homologues nationaux ont été formés à l'utilisation de ces directives de relèvement **sensibles à l'équité entre les sexes** et ont pu appliquer cette méthodologie pour la planification de la réponse à la tempête Agatha en 2010. En conséquence, 40 pour cent des journées « argent contre travail » ont directement bénéficié aux familles dirigées par des femmes.

Grâce à la diversification des revenus en **Équateur**, les agriculteurs et les habitants de Cevallos ne sont plus obligés de migrer vers d'autres régions du pays pour trouver du travail en raison de l'instabilité du volcan Tungurahua. Le PNUD a également entrepris des activités de génération et de diversification des revenus liées à la RRC en Haïti et au Pakistan notamment.

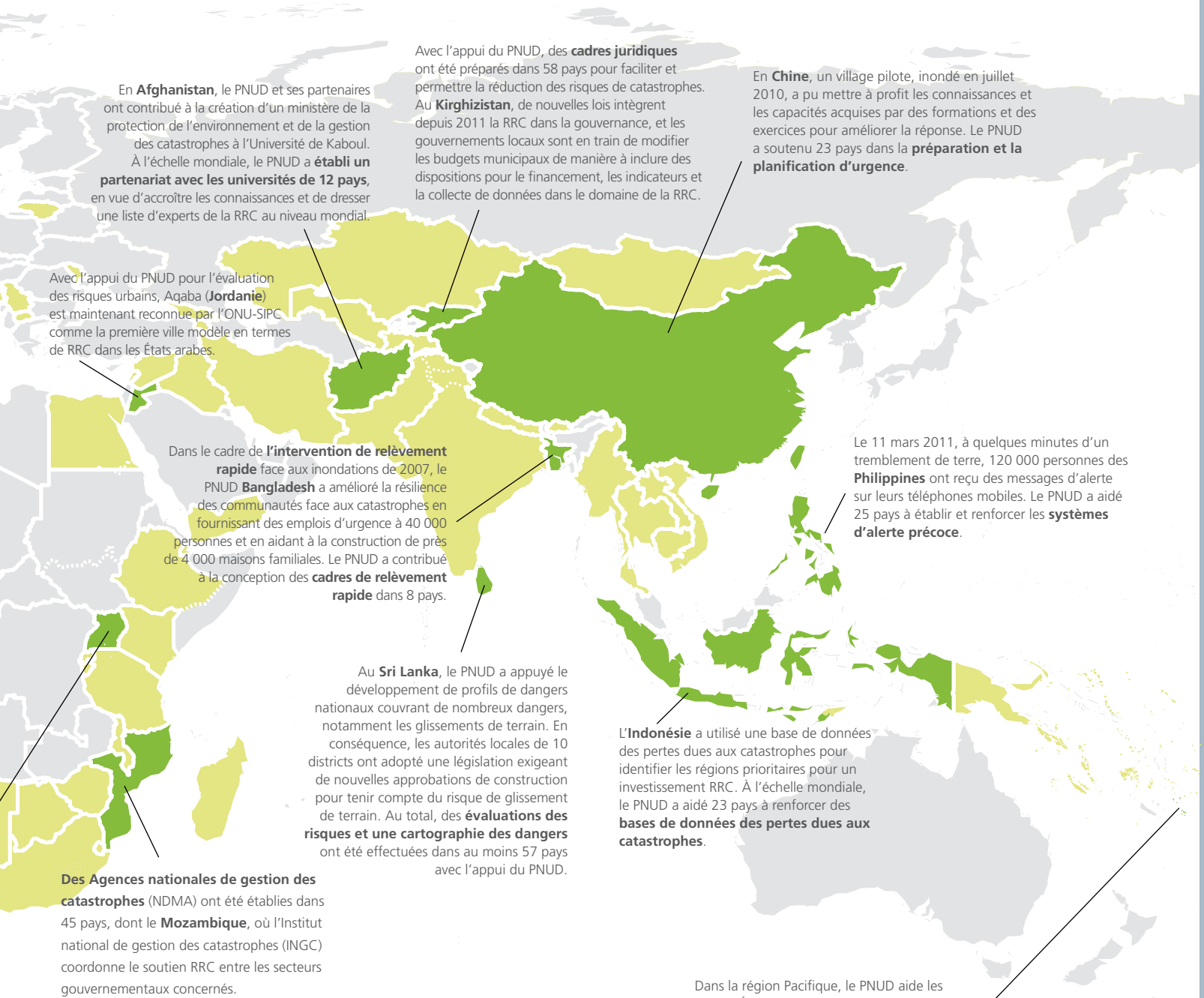
Pour lutter contre les risques liés à l'urbanisation, le PNUD a aidé cinq capitales de la région andine : Bogota (**Colombie**), Caracas (**Venezuela**), La Paz (**Bolivie**), Lima (**Pérou**) et Quito (**Equateur**), à promouvoir collectivement la RRC et la préparation grâce au partage des meilleures pratiques. Les villes de Bogota et de Quito ont depuis développé des stratégies pour la réduction des risques et la préparation.

Au Pérou, le PNUD a aidé le gouvernement à élaborer et adopter une politique d'État qui rend obligatoire l'intégration de la gestion des risques de catastrophes dans les projets de développement. Au niveau mondial, 30 pays ont **intégré la RRC dans le développement**, ce qui contribue à la préservation des acquis de développement.

En **Ouganda**, le PNUD a aidé à évaluer l'impact du changement climatique sur la production de café - une importante source de moyens de subsistance au niveau local et une part importante du PIB national. L'Ouganda fait partie des 17 pays bénéficiant du projet climatique du PNUD (CRM TASP).

Pays avec un bilan en matière de RRC pour la période 2005 – 2011

Les appellations employées et la présentation des données sur cette carte n'impliquent pas l'expression d'une opinion quelconque de la part du Secrétariat des Nations Unies ou du PNUD quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.



En **Afghanistan**, le PNUD et ses partenaires ont contribué à la création d'un ministère de la protection de l'environnement et de la gestion des catastrophes à l'Université de Kaboul. À l'échelle mondiale, le PNUD a **établi un partenariat avec les universités de 12 pays**, en vue d'accroître les connaissances et de dresser une liste d'experts de la RRC au niveau mondial.

Avec l'appui du PNUD, des **cadres juridiques** ont été préparés dans 58 pays pour faciliter et permettre la réduction des risques de catastrophes. Au **Kirghizistan**, de nouvelles lois intègrent depuis 2011 la RRC dans la gouvernance, et les gouvernements locaux sont en train de modifier les budgets municipaux de manière à inclure des dispositions pour le financement, les indicateurs et la collecte de données dans le domaine de la RRC.

En **Chine**, un village pilote, inondé en juillet 2010, a pu mettre à profit les connaissances et les capacités acquises par des formations et des exercices pour améliorer la réponse. Le PNUD a soutenu 23 pays dans la **préparation et la planification d'urgence**.

Avec l'appui du PNUD pour l'évaluation des risques urbains, Aqaba (**Jordanie**) est maintenant reconnue par l'ONU-SIPC comme la première ville modèle en termes de RRC dans les États arabes.

Dans le cadre de **l'intervention de relèvement rapide** face aux inondations de 2007, le PNUD **Bangladesh** a amélioré la résilience des communautés face aux catastrophes en fournissant des emplois d'urgence à 40 000 personnes et en aidant à la construction de près de 4 000 maisons familiales. Le PNUD a contribué à la conception des **cadres de relèvement rapide** dans 8 pays.

Le 11 mars 2011, à quelques minutes d'un tremblement de terre, 120 000 personnes des **Philippines** ont reçu des messages d'alerte sur leurs téléphones mobiles. Le PNUD a aidé 25 pays à établir et renforcer les **systèmes d'alerte précoce**.

Au **Sri Lanka**, le PNUD a appuyé le développement de profils de dangers nationaux couvrant de nombreux dangers, notamment les glissements de terrain. En conséquence, les autorités locales de 10 districts ont adopté une législation exigeant de nouvelles approbations de construction pour tenir compte du risque de glissement de terrain. Au total, des **évaluations des risques et une cartographie des dangers** ont été effectuées dans au moins 57 pays avec l'appui du PNUD.

L'**Indonésie** a utilisé une base de données des pertes dues aux catastrophes pour identifier les régions prioritaires pour un investissement RRC. À l'échelle mondiale, le PNUD a aidé 23 pays à renforcer des **bases de données des pertes dues aux catastrophes**.

Des Agences nationales de gestion des catastrophes (NDMA) ont été établies dans 45 pays, dont le **Mozambique**, où l'Institut national de gestion des catastrophes (INGC) coordonne le soutien RRC entre les secteurs gouvernementaux concernés.

Dans la région Pacifique, le PNUD aide les petits États insulaires à gérer l'impact du changement climatique. Dans les **Îles Cook**, le PNUD a aidé à réviser le Plan national de développement durable pour y inclure un pilier stratégique sur la résilience au changement climatique.

Le PNUD soutient en moyenne 50 pays par an dans le domaine de la RRC, avec des dépenses annuelles moyennes de 150 millions de dollars consacrées à la réduction des risques de catastrophes et au relèvement

Le rapport est également disponible sur le lien : http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/drt-global-impact-study-.html

Un agriculteur déplacé foule une terre aride et craquelée à Dali, à proximité de Tawila, dans l'État soudanais du Darfour-Nord.

Credit : © Albert Gonzalez Farran/UN Photo 2011

Introduction

Entre 2000 et 2012, 90 pays dans le monde ont subi des catastrophes naturelles qui ont chacune affecté plus de 100 000 personnes. Le PNUD est présent dans 81 de ces 90 pays et a contribué à atteindre des résultats en matière de réduction des risques de catastrophes (RRC) et de relèvement dans plus de 80 pour cent d'entre eux [1]. En moyenne, le PNUD a aidé 50 pays par an dans les domaines de la RRC et du relèvement.

Les catastrophes déclenchées par les aléas naturels, telles que les tremblements de terre et les inondations, affectent les pays et les communautés de multiples façons ; non seulement les catastrophes détruisent les vies et les moyens de subsistance, mais elles effacent également les gains durement acquis en termes de développement. Cette situation est particulièrement éprouvante au vu du fait que, en raison de vulnérabilités existantes, la grande majorité des catastrophes touche des pays en développement. En fait, depuis les années 60, environ 99 pour cent de la population mondiale touchée par des catastrophes et 97 pour cent de tous les décès ont eu lieu dans des pays à revenu moyen et faible [2]. Lorsqu'elles sont confrontées à des catastrophes d'une telle ampleur, les personnes résidant dans les pays à faible revenu sont quatre fois plus susceptibles de mourir que celles vivant dans les pays à revenu élevé. En outre, les catastrophes provoquent dans les pays en développement des pertes économiques annuelles de l'ordre de 2 à 15 pour cent de leur PIB [3].

Déterminé à soutenir et à faire progresser les efforts de réduction de la pauvreté, et compte tenu du fait que les catastrophes effacent les gains de développement, le PNUD a intégré la RRC et le relèvement dans son ordre du jour. Depuis les années 90, le PNUD œuvre avec des partenaires au renforcement des capacités des gouvernements et des communautés en vue de réduire l'impact des catastrophes. Grâce à une approche coordonnée, le PNUD vise à permettre aux pays exposés aux catastrophes de gérer les risques de catastrophes grâce à l'intégration de la RRC dans les processus de développement. En tant qu'organisme chef de file des Nations Unies sur les questions liées à la gouvernance et à la réduction de la pauvreté, le PNUD est particulièrement bien placé pour faire progresser l'intégration de la RRC dans les programmes de développement, aux niveaux mondial, régional et national.

---

1 En se fondant sur la base de données sur les situations d'urgence (EM-DAT), v12.07 et les chiffres de suivi du PNUD.

2 Laframboise, Nicole et Boileau Loko, 2012. Natural Disasters: Mitigating Impact, Managing Risks. Document de travail WP/12/245. Fonds monétaire international. Disponible à http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12245.pdf.

3 Nations Unies, Projet du Millénaire, 2005. Investir dans le développement : plan pratique de réalisations des objectifs du millénaire pour le développement. p. 181. New York, NY, Earthscan.

CADRE D'ACTION DE HYOGO

En 2005, à l'issue de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, la communauté internationale des spécialistes du RRC a adopté le Cadre d'action de Hyogo (HFA). Ce plan de 10 ans est devenu l'instrument international essentiel servant à guider la mise en œuvre de la RRC à tous les niveaux de la société.

L'objectif général consistait à réduire substantiellement les pertes dues aux catastrophes, qu'il s'agisse de vies humaines ou de biens sociaux, économiques et environnementaux des communautés et des pays. Pour l'atteindre, le CAH a établi 5 priorités d'action :

1. *Faire de la réduction des risques de catastrophes une priorité nationale et locale bénéficiant d'une assise institutionnelle solide pour sa mise en œuvre ;*
2. *Identifier, évaluer et prévoir les risques de catastrophes et renforcer les systèmes d'alerte précoce ;*
3. *Utiliser les connaissances, l'innovation et le système éducatif pour instaurer une culture de sécurité et de résilience à tous les niveaux ;*
4. *Réduire les facteurs de risque sous-jacents ;*
5. *Améliorer la préparation aux catastrophes afin de pouvoir intervenir efficacement à tous les niveaux.*

L'implication du PNUD dans la RRC a évolué au fil des ans, s'adaptant de manière à répondre aux besoins émergents des pays et des communautés, en particulier à la lumière du changement climatique et des changements mondiaux dans l'agenda politique de la RRC. Au fur et à mesure de l'émergence de la compréhension des liens entre la RRC, le relèvement, l'adaptation au changement climatique, l'urbanisation et le développement, le PNUD est resté ferme dans sa détermination à bâtir des sociétés capables de mieux s'adapter, de réduire les risques qu'elles courent et de se relever plus rapidement en cas de catastrophes pour se remettre sur la voie du développement.

Ce rapport donne un aperçu de certaines performances réalisées par des pays ayant reçu l'appui du PNUD et montre comment l'organisation travaille avec des partenaires aux niveaux local, national, régional et mondial afin de réduire l'impact des catastrophes sur la vie des gens et les économies. Le rapport se concentre stratégiquement sur les résultats obtenus depuis 2005, ce qui correspond au début de la période de 10 ans du Cadre d'action de Hyogo (CAH) [4].

En outre, la publication de ce rapport a été programmée pour coïncider avec la quatrième session de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophes. Il s'agira de la dernière session de la Plateforme mondiale qui se tiendra avant 2015 et ce sera ainsi l'occasion pour le PNUD de contribuer aux discussions de politique liées au programme de développement de l'après-2015.

Le but de ce rapport est de démontrer que les programmes intégrés et complets, mis en œuvre sur une période de temps prolongée, sont le moyen le plus efficace de réduire l'impact des catastrophes. En avançant cet argument, ses auteurs n'ont pas l'intention de présenter l'ensemble des contributions du PNUD, mais plutôt d'illustrer, à travers des expériences clés, la valeur de l'approche du PNUD dans le développement de la capacité des pays à gérer les risques de catastrophes par le biais d'une gouvernance efficace.

4 Le CAH est un plan sur 10 ans visant à rendre la planète plus sûre face aux aléas naturels, cherchant à réduire de manière substantielle les pertes dues aux catastrophes d'ici 2015 en renforçant la capacité de résistance des nations et des communautés aux catastrophes.

Le rapport repose sur de nombreux entretiens avec des membres du personnel du PNUD à New York, à Genève et dans les bureaux de pays et régionaux, ainsi que sur une étude documentaire des rapports de projets et de programmes [5], d'évaluations et de publications pertinents. Des évaluations de programmes indépendantes [6], spécifiques aux pays ainsi que mondiaux, ont également constitué une source importante d'information dans l'élaboration de ce rapport.

Après un bref aperçu du mandat du PNUD et de la valeur ajoutée qu'il apporte à la réalisation des progrès sur la RRC au niveau mondial, ce rapport plaide en faveur d'une programmation globale de la RRC. Les modalités de l'appui du PNUD sont présentées en trois sections : (i) la compréhension et la sensibilisation aux risques de catastrophes (ii) la réduction des risques, et (iii) la gestion des risques résiduels. Tout au long du rapport, des exemples de cas marquants viennent illustrer les réussites, ainsi que les difficultés rencontrées. Pris séparément, ces exemples n'entraînent pas nécessairement par eux-mêmes une réduction des risques de catastrophes. Cependant, ils représentent des jalons importants qui, lorsqu'ils font partie d'une approche globale de la RRC, constituent des étapes vers une plus grande résilience des pays et des communautés.

Comme le montre clairement ce rapport, le succès du PNUD en matière de RRC reflète la vaste implication avec les partenaires, ainsi que le soutien apporté à ces partenaires ou obtenu d'eux. La panoplie des partenaires avec lesquels le PNUD collabore comprend les gouvernements nationaux et régionaux, les communautés, les organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que les agences des Nations Unies et les institutions financières internationales.

5 Buckle, Philip, et Lezlie Moriniere (2010). Evaluation of the Impact of UNDP Disaster Risk Reduction Interventions, 2002-2009. Disponible à : http://erc.undp.org/evaluationadmin/manageevaluation/viewevaluationdetail.html?evalid=3501

6 Programme des Nations Unies pour le développement, 2010. Évaluation de la contribution du PNUD à la prévention des catastrophes et aux efforts de relèvement. Sales nom. E.10.III.B.34.

Le PNUD : un acteur unique en matière de réduction du risque de catastrophes et de relèvement

Comme le souligne une évaluation indépendante menée en 2009, certaines caractéristiques propres au travail et à la structure du PNUD en font un acteur unique dans l'architecture de la RRC et du relèvement sur le plan mondial :

1. Le PNUD possède une **expertise technique** considérable qui est le fruit de plus de deux décennies de travail dans le domaine de la réduction des risques de catastrophes et du relèvement. Des conseillers et des experts locaux sont disponibles pour fournir l'expertise technique et l'assurance-qualité, en puisant des enseignements tirés et des bonnes pratiques sur le terrain, et en s'appuyant sur un large réseau de **partenariats** ;
2. La **présence opérationnelle** du PNUD dans pas moins de 177 pays, associée à sa capacité de passation de marchés et de gestion financière, lui permet d'aider les gouvernements en matière de RRC et de relèvement en tant que partie intégrante du développement ;
3. La présence du PNUD au niveau des pays permet le développement de **relations de longue date avec les gouvernements** grâce à des années de coopération au développement. Cette situation favorise une approche de gestion conjointe, ce qui est crucial dans l'application d'un programme de RRC durable et efficace ;
4. Sa vaste expérience de **travail direct avec les communautés locales** fournit au PNUD une connaissance approfondie des vulnérabilités et des atouts locaux et crée un lien entre le programme de RRC mondial et les dynamiques locales ;
5. Sa forte **présence au niveau régional et mondial** permet au PNUD de prendre part à des discussions politiques à différents niveaux et de guider l'élaboration de politiques régionales et mondiales grâce à des connaissances acquises dans les pays, ainsi que d'encourager la mise en œuvre des accords mondiaux et régionaux au niveau national ;
6. Fort de son **rôle de coordination** au sein de la famille des Nations Unies, le PNUD mobilise différentes agences des Nations Unies pour améliorer

l'efficacité et l'efficience au niveau des pays. Cela lui permet de bénéficier de l'appui et des conseils de l'ensemble du système des Nations Unies en cas de besoin, notamment pour l'intégration de la RRC dans les programmes de développement et pour la coordination des efforts de relèvement. En tant que « chef de file du relèvement rapide » au niveau mondial dans le système groupé du Comité directeur interorganisations, le PNUD peut servir de lien entre les approches humanitaires et de développement, tout en intégrant la gestion des risques de catastrophes ;

7. Le PNUD est en mesure de mobiliser des **ressources financières**, quelle que soit l'ampleur des besoins, pour démarrer rapidement ou poursuivre la mise en œuvre des programmes de RRC, ouvrant ainsi la voie à une plus grande participation des gouvernements et des communautés.

L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'ONU A CHARGÉ LE PNUD DE :

1. Aider les gouvernements à entreprendre des évaluations régulières des besoins et des capacités d'alerte précoce aux niveaux national et communautaire — *Résolution A/RES/50/117 (20 décembre 1995)* ;
2. Assumer la responsabilité des initiatives d'atténuation des catastrophes naturelles, de prévention et de préparation — *A/RES/52/12B (19 décembre 1997)* ;
3. Renforcer et développer les capacités opérationnelles en matière d'atténuation des catastrophes naturelles, de prévention et de préparation, ainsi qu'optimiser la coopération internationale — *Résolution A/RES/54/233 (22 décembre 1999)* ;
4. Coopérer avec les organisations régionales et nationales afin d'accroître leur capacité d'intervention en cas de catastrophes naturelles — *Résolution A/RES/56/103 (14 décembre 2001)* ;
5. Intégrer pleinement des programmes exhaustifs de réduction des risques de catastrophes au soutien des Nations Unies pour les programmes de développement socioéconomique — *A/RES/56/195 (21 décembre 2001)*.

Un effort conjoint du gouvernement, des agences des Nations Unies et des partenaires nationaux et internationaux a permis de déblayer plus de cinq millions de mètres cubes de débris des rues de Port-au-Prince et de Léogâne.

Crédit photo : © PNUD Haïti 2009

Que faut-il faire ? Plaidoyer pour une approche globale de la réduction des risques de catastrophes et le relèvement

L'expérience du PNUD démontre qu'une approche globale de la RRC a plus de chances de réussir dans le long terme. Une récente évaluation de la contribution du PNUD à la prévention des catastrophes et au relèvement a clairement indiqué que la RRC nécessite une planification à long terme et des efforts soutenus au niveau national [1]. Il en ressort que la planification et la mise en œuvre des programmes doivent systématiquement tenir compte des liens entre la réduction de la pauvreté, le développement durable et la RRC, tout en privilégiant l'appropriation nationale des stratégies de RRC.

Conformément aux conclusions de cette évaluation, le PNUD travaille avec les autorités nationales, les communautés locales et les partenaires pour s'attaquer aux risques de catastrophes naturelles à tous les niveaux. À travers une grande diversité de points d'entrée, les programmes de RRC sont élaborés conjointement par le PNUD et les partenaires locaux, en tenant compte du contexte politique, de l'environnement social, des priorités nationales, des besoins communautaires et des capacités existantes. Les points d'entrée les plus fréquents sont les suivants : des efforts nationaux et globaux de RRC ; des efforts locaux de plus faible dimension, orientés vers les régions (ex. : grandes villes/province) ; des activités préparatoires, telles que la formulation de stratégies nationales ; des efforts de relèvement après les catastrophes ; et des efforts émanant d'une demande pour une meilleure préparation et la planification d'urgence.

1 Programme des Nations Unies pour le développement, 2010. Évaluation de la contribution du PNUD à la prévention des catastrophes et aux efforts de relèvement. Sales No. 10.III.B.34 P

▲ *Une jeune fille de Turkana abreuve des chameaux à partir d'un puits creusé dans un lit de rivière asséché près de la frontière entre le Kenya et l'Ouganda. Une sécheresse croissante a contraint les éleveurs à se déplacer encore plus loin pour trouver des pâturages et des points d'eau.*

Crédit : © Anthony Morland/ IRIN

Pour réussir, les programmes de RRC doivent être exhaustifs, à long terme, pilotés au niveau local et dirigés au niveau national.

Cependant, alors que la conception et la mise en œuvre d'une programmation exhaustive doit pouvoir s'adapter à des contextes différents, il existe une logique générale pour les programmes de RRC, qui comprend : l'**identification et la sensibilisation aux risques de catastrophes, la réduction des risques et la gestion des risques résiduels**. Comprendre et sensibiliser aux risques de catastrophes garantit que les informations sur l'exposition aux risques, les vulnérabilités, les capacités et les risques sont disponibles et accessibles, ce qui permet de prendre des décisions efficaces. La réduction des risques vise à prévenir et à atténuer l'impact des catastrophes en intégrant la RRC dans les politiques, les plans et les programmes de développement, en consolidant la législation sur la gestion des catastrophes, et en renforçant les capacités de gestion des catastrophes. La gestion des risques résiduels implique la préparation aux catastrophes qui pourraient survenir et le relèvement après qu'elles se soient produites.

Tout au long de ces processus, qui sont décrits plus en détail dans les sections suivantes de ce rapport, les mesures visant à promouvoir l'égalité des sexes sont prises en compte et une attention particulière est accordée à la protection des personnes les plus vulnérables, telles que les femmes et les personnes âgées.

Tout comme Il n'existe pas de modèle universel de programmation de la RRC, il n'y a pas d'ordre chronologique pour les divers éléments d'un programme exhaustif. La conception même et la mise en œuvre des programmes de RRC sont spécifiques au contexte et souvent, selon les points d'entrée, une multitude de composantes peuvent se présenter simultanément, ou dans un ordre différent en fonction des contextes différents. Le plus important est que, quel que soit le contexte, pour réussir, les programmes de RRC doivent être vastes et exhaustifs et englober chacun des domaines ci-dessus.

Tout au long de ce rapport, une série d'études de cas ont été sélectionnées pour mettre en évidence cette approche exhaustive. Intitulées « Série : Gros Plan », les études de cas du **Mozambique**, de l'**Indonésie**, de l'**Arménie**, de l'**Inde** et de l'**Equateur** [2] illustrent la valeur de cette approche intégrée en matière de RRC et de relèvement. Dans chacun de ces pays, le PNUD a tiré parti de sa présence de longue date et de sa relation étroite avec les autorités nationales et locales pour transformer la façon dont sont gérées les catastrophes, que ce soit pour la gestion des interventions ou celle des risques. Comme on peut le constater à partir des cas examinés, les points d'entrée, la conception, la mise en œuvre et la chronologie étaient tous différents, mais l'approche exhaustive globale est restée cohérente. De manière plus important encore, dans chacun de ces exemples, des réalisations significatives ont été obtenues et se traduisent par des réductions générales des pertes dues aux catastrophes.

2 La liste des pays est communiquée dans l'ordre de leur apparition dans le rapport.

Membres de la communauté sur un passage dans une zone inondable. Le village a été construit pour résister aux inondations répétées. Sous la menace constante de cyclones, le gouvernement du Bangladesh travaille avec le PNUD depuis plus de 30 ans pour mieux gérer les risques de catastrophes.

Crédit : © PNUD Bangladesh

Gros plan :

Mozambique [2]

Avec un immense littoral le long de l'océan Indien et une forte activité sismique, le Mozambique est sujet à des aléas naturels qui peuvent facilement se transformer en catastrophes. Cyclones, tremblements de terre, inondations et sécheresses se produisent souvent dans un pays où 50 pour cent de la population vit encore en dessous du seuil de pauvreté.

La présence du PNUD au Mozambique date d'avant la guerre civile. Elle assure un soutien continu et dispose d'une mémoire institutionnelle qui se sont avérés utiles pour encourager la réduction des risques de catastrophes. Pendant le conflit, le PNUD a appuyé la création du Département pour la prévention et la lutte contre les catastrophes naturelles, qui a ensuite été renommé l'Institut national de gestion des catastrophes (INGC) lorsque la guerre a cessé.

Depuis sa création, l'INGC a tenu un rôle de premier plan dans la coordination de la RRC au sein du gouvernement et est à présent une institution gouvernementale autonome. Ce rôle consiste non seulement à gérer les catastrophes, avant et après leur survenue, mais il permet également à l'INGC de faire appel à d'autres ministères et départements pour obtenir un soutien pour la RRC. Le PNUD a appuyé l'INGC à mesure que se renforçait son rôle, notamment par le biais d'un renforcement de ses capacités, d'un partage des connaissances et d'une coopération Sud-Sud. Le PNUD soutient également l'INGC dans la décentralisation de la RRC, ce qui permet d'aboutir avec succès à un soutien et un engagement accrus favorisant l'intégration de la RRC et l'adaptation au changement climatique dans les plans locaux et les processus de planification au Mozambique.

Après avoir accepté les priorités énoncées dans le Cadre d'action de Hyogo, l'INGC, avec l'appui du PNUD et de ses partenaires, a mis en œuvre une série de projets de RRC qui cadrent avec les priorités du CAH tout en faisant progresser le programme de développement du Mozambique. En mars 2006 notamment, le Conseil des ministres du Mozambique, avec l'appui du PNUD, a approuvé le Plan directeur de prévention des catastrophes naturelles (2006-2015) pour le faire coïncider avec les engagements du pays envers le Cadre d'action de Hyogo. Dirigé par l'INGC et impliquant un large éventail d'acteurs divers, ce plan représente un changement significatif, car on passe avec lui d'une approche axée sur l'intervention à une approche intégrée, reliant la RRC aux priorités nationales de développement. Depuis 2007, le budget annuel alloué à l'INGC se monte à 80 millions de dollars US, ce qui représente une augmentation de 30 pour cent par rapport aux budgets antérieurs.

Pour appuyer ce plan, le PNUD a aidé à former les enseignants locaux à l'intégration de la RRC dans les programmes scolaires. Il a également appuyé le gouvernement dans la mise en place de systèmes d'alerte précoce communautaires et la mise sur pied de comités locaux de gestion des risques. Ces comités ont permis de cartographier les dangers communautaires afin de délimiter des zones de sécurité et des itinéraires d'évacuation pour le bénéfice des membres de la communauté.

Ciblant les mêmes populations vulnérables, le PNUD appuie également les interventions qui découragent les communautés réinstallées de retourner dans les zones vulnérables, sujettes aux inondations. Le PNUD incite ces populations à rester dans les zones moins vulnérables en développant des projets de sécurité alimentaire et de génération de revenus à petite échelle, complétés par des formations, du matériel et un soutien financier. Comme preuve de la réussite du projet, l'INGC a signalé que dans les cas de graves inondations, comme en 2011, le nombre de personnes nécessitant une évacuation a sensiblement diminué.

Comme preuve supplémentaire de la transformation à long terme de la RRC au Mozambique, le nombre total de Mozambicains touchés par des catastrophes entre 2001 et 2010 a chuté de 45 pour cent par rapport à la décennie précédente. La mortalité liée aux inondations en 2010 était inférieure à 25 pour cent de la moyenne sur 10 ans et, bien que 16 000 personnes aient été touchées

2. Les informations de cette étude de cas proviennent principalement des documents suivants : (PNUD, 2004. Évaluation de pays : Évaluation des résultats des activités de développement - Mozambique) et Buckle, Philip, et Lezlie Moriniere, 2010. Evaluation of the Impact of UNDP Disaster Risk Reduction Interventions (2002-2009).

par des inondations, cela représente une diminution de plus de 90 pour cent par rapport à la décennie précédente. De même, en 1981, une sécheresse a fait plus 100 000 victimes, mais lors d'une sécheresse similaire en 2002, neuf personnes seulement ont trouvé la mort.

Une approche intégrée de la RRC a permis au gouvernement du Mozambique d'accomplir des progrès substantiels dans la réduction des pertes dues aux catastrophes. Le PNUD a pu contribuer à ce processus en ciblant les interventions aux points d'entrée spécifiques, y compris la conception des politiques, les systèmes institutionnels et juridiques, le développement des capacités, la collecte des données et le partage des connaissances. Ces points d'entrée se sont avérés utiles dans le lancement et l'intégration des programmes de RRC. Le pays est aujourd'hui un exemple régional et mondial en matière de réduction efficace des risques de catastrophes.

Cependant des défis demeurent. Les situations d'urgence, telles que les inondations de 2011, continuent d'avoir un impact négatif sur la mise en œuvre régulière des programmes, démontrant que des capacités supplémentaires sont nécessaires pour gérer pleinement les risques. Le risque urbain en particulier n'a pas encore été suffisamment pris en compte au Mozambique. En réponse à cela, le PNUD a commencé à travailler avec ONU-Habitat pour aider les autorités municipales à mener une évaluation des risques sismiques pour Maputo.

Des bénévoles locaux du Comité de gestion des risques transfèrent des blessés sous une tente où sont prodigués des soins de premiers secours.

Crédit : © PNUD Mozambique

Étapes clés

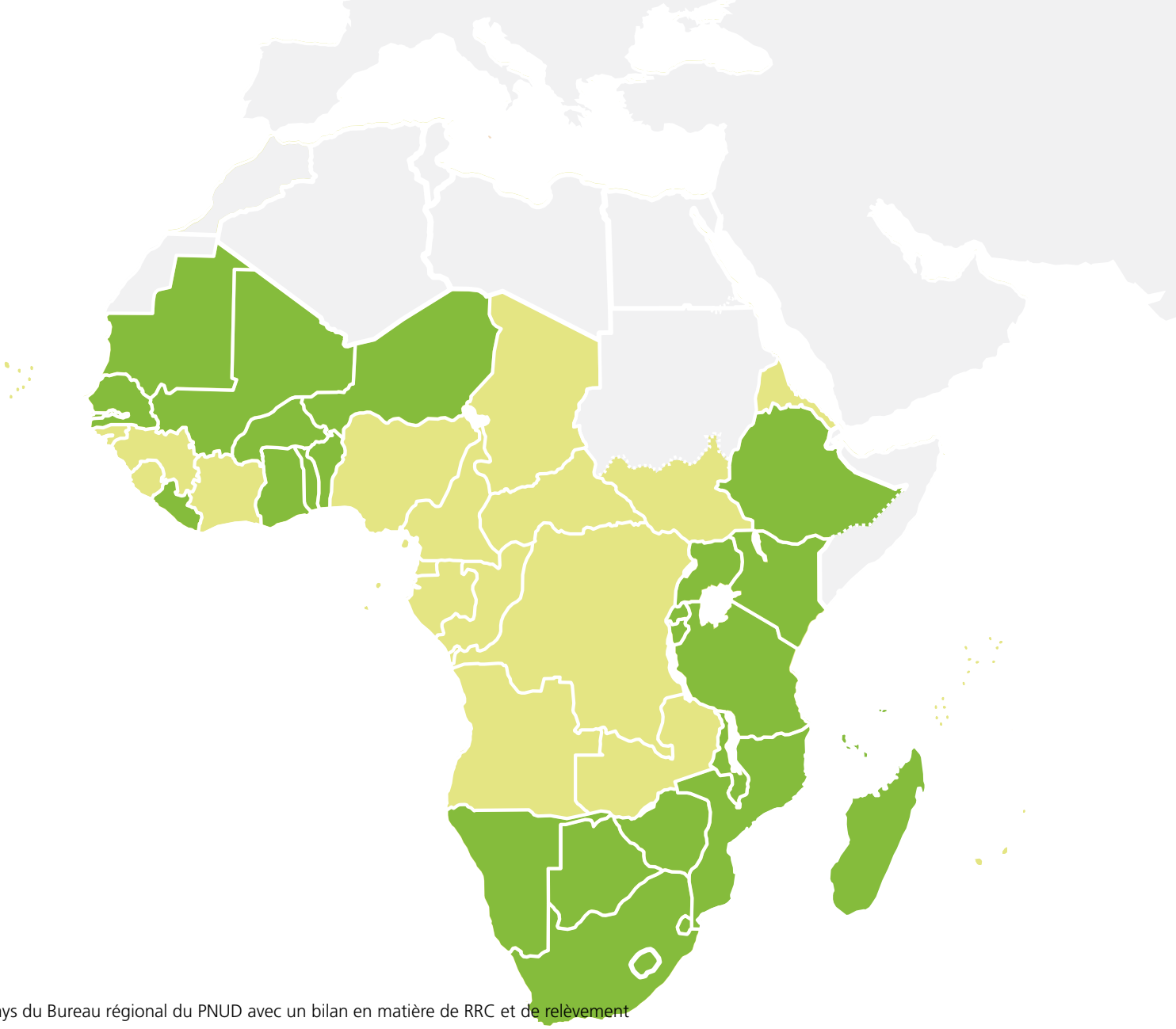
1980 — Création du Département pour la prévention et la lutte contre les catastrophes naturelles, remplacé ultérieurement par l'Institut national de gestion des catastrophes

1999 — Promulgation de la Politique nationale de gestion des catastrophes

2006 — Approbation du Plan-cadre sur la prévention des catastrophes naturelles (2006-2015)

Depuis **2007** — Les dotations budgétaires annuelles à l'INGC ont atteint 80 millions de dollars, une augmentation de 30 pour cent par rapport aux budgets antérieurs

Depuis **2009** — Élaboration de plans d'urgence annuels et de simulations par le gouvernement



Pays du Bureau régional du PNUD avec un bilan en matière de RRC et de relèvement

Autres pays relevant du Bureau régional du PNUD

Afrique

Plus de 34 000

De 2005 à 2012, plus de 34 000 personnes ont été tuées dans des catastrophes naturelles

Plus de 127 millions

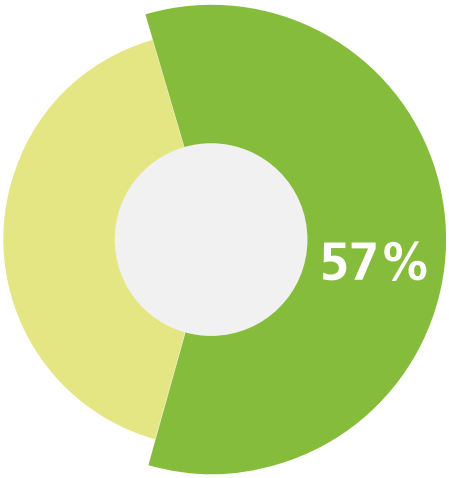
De 2005 à 2012, plus de 125 millions de personnes ont été touchées par des catastrophes naturelles

2,5 milliards de dollars

Total des dommages de 2005 à 2012

Source : données EMDAT/CRED relatives aux pays de la région UNDP Afrique

Bilan du PNUD :



Pourcentage de pays où le PNUD travaille sur **la prévention des risques de catastrophes et le relèvement**

Le PNUD a aidé

27

pays

de la région Afrique

à élaborer

des programmes de gestion des catastrophes

Systèmes

d'alerte précoce

établis dans

6 pays

de la région, dont

l'Éthiopie

Évaluations

des besoins après

une catastrophe

réalisées dans

9

pays

Autorités nationales

de gestion des catastrophes

établies dans

12 pays

de la région, dont le

Mali

Évaluation

et cartographie des risques

achevées dans

15 pays

pour aider à prévenir les catastrophes, y compris le

Zimbabwe

Des cadres

juridiques pour

soutenir la **RRC**

ont été préparés dans

18

pays

dont

l'Ouganda

Des plans

de préparation et d'urgence

ont été mis en place dans

8

pays

dont

la Gambie

Dans l'Himalaya, où la fonte des glaciers constitue une menace pour la vie de 210 millions de personnes, le PNUD aide le gouvernement du Bhoutan à la construction de barrages hydroélectriques pour éviter les inondations glaciaires et à installer des systèmes d'alerte précoce le long des rivières. Photo : Des travailleurs parent au risque d'inondations causées par le débordement du lac glaciaire de Thorthomi, au Bhoutan.

Crédit : © PNUD Bhoutan

Cadre du PNUD pour la réduction des risques de catastrophes et le relèvement

Mandaté par l'Assemblée générale pour s'occuper de la préparation aux catastrophes et de leur prévention, le PNUD travaille avec les instances de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (SIPC) et d'autres partenaires pour faire progresser la RRC et le relèvement dans le monde [1]. En particulier, le PNUD joue un rôle central dans les pays en aidant les gouvernements à mettre en œuvre les priorités établies et convenues dans le Cadre d'action de Hyogo.

Plus précisément, le PNUD contribue à mettre en œuvre le Cadre en répondant aux demandes d'aide des gouvernements partenaires pour renforcer leurs capacités à mieux prévenir les catastrophes. Comblant le fossé entre les programmes humanitaires et les programmes de développement, le PNUD apporte une aide technique en générant et en compilant des connaissances et des informations, en développant des ressources humaines et des capacités institutionnelles, et en fournissant des orientations politiques et juridiques. Ce soutien est destiné à **aider à développer la capacité des pays sujets aux catastrophes à réduire les risques grâce à une gouvernance efficace**.

Comme décrit en détail tout au long de ce rapport, le PNUD travaille à plusieurs niveaux, souvent simultanément, afin de renforcer les processus décisionnels et les systèmes de gouvernance en faveur de la RRC. En particulier, le PNUD effectue un travail de **compréhension des facteurs de risques et de sensibilisation aux risques** en aidant les gouvernements nationaux à identifier les risques et les vulnérabilités potentiels ; à mettre en œuvre des systèmes d'alerte précoce ; et à procéder à un suivi des pertes résultant de catastrophes.

1 Résolution A/RES/54/233 (22 décembre 1999)

Projet communautaire de gestion des catastrophes dans les zones humides au Népal. La construction de gabions et la pousse d'herbe sont souvent utilisées pour prévenir l'érosion des sols.

Crédit : © PNUD Népal

Pour contribuer à **réduire les risques de catastrophes**, le PNUD aide les gouvernements des pays partenaires en renforçant leurs structures de gouvernance et en intégrant la réduction des risques climatiques et de catastrophe dans les politiques et plans de développement. Ce soutien comprend le développement de capacités institutionnelles et de ressources humaines, en collaboration avec les systèmes législatifs et en élaborant des cadres opérationnels pour la réduction des risques.

Pour **permettre de gérer les risques résiduels**, le PNUD soutient des processus de préparation et de relèvement qui prennent en compte les pertes inévitables [2]. Cela permet de garantir que les partenaires nationaux, les communautés et les individus peuvent bien anticiper, réagir et se remettre des effets des catastrophes, tout en intégrant des mesures de réduction des risques dans le processus de relèvement immédiat.

Parce qu'ils se retrouvent au premier plan des efforts de réduction des pertes dues aux catastrophes, les partenaires nationaux et les communautés constituent les principaux partenaires du PNUD. Bien que les communautés locales puissent apporter une contribution cruciale grâce à leurs profondes connaissances du contexte, ce sont les gouvernements aux niveaux local et central qui doivent être impliqués dans tous les processus de RRC, car c'est eux qui peuvent assurer la continuité des actions en faveur de la réduction des risques de catastrophes. Cette approche contribue également à favoriser un environnement propice à la RRC, facilite l'intégration de la RRC dans les politiques publiques, et encourage la durabilité.

2 L'ONU-SIPC définit le risque résiduel comme le risque restant qui ne peut être géré, même lorsque des mesures de réduction des risques de catastrophes efficaces sont en place, et pour lequel les capacités d'intervention d'urgence et de relèvement doivent être maintenues.

Le PNUD collabore également avec des organisations internationales au niveau des pays ; entre autres, le PNUD travaille avec les équipes de pays des Nations Unies, les institutions financières internationales et les organisations non gouvernementales, afin de mettre en place des programmes de RRC exhaustifs. Le PNUD participe également à des partenariats techniques internationaux qui déploient des capacités techniques pertinentes en faveur d'un appui coordonné aux pays. Les exemples comprennent les évaluations des besoins après une catastrophe, une collaboration avec le système des Nations Unies, la Banque mondiale et la Commission européenne ; un appui au développement des capacités grâce à l'Initiative de renforcement des capacités pour la réduction des risques de catastrophe (CADRI), un partenariat avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), avec la participation de la Banque mondiale et de la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR).

Les sections suivantes du présent rapport détaillent la manière dont le PNUD œuvre avec des partenaires pour mettre en œuvre le Cadre d'action de Hyogo et renforcer les capacités de réduction des risques de catastrophes. Divisé en trois volets principaux (**l'identification et la sensibilisation aux risques de catastrophes, la réduction des risques** et la **gestion des risques résiduels**), le rapport fournit des exemples spécifiques de chaque domaine pour mettre en évidence le travail accompli. Du fait que le thème central de ce rapport est la nature exhaustive, multisectorielle et à long terme d'une RRC réussie, nombre des exemples décrits dans les pages qui suivent sont le résultat du travail collaboratif et pluridimensionnel du PNUD et de ses partenaires.

Stabilisation de pente suite au tremblement de terre de 2005

Credit : © UNDP Pakistan

PARTENARIATS EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHES

Plus de 95 pour cent des dépenses du PNUD en matière de DDR et de relèvement se font au niveau des pays. Par conséquent, bien que le PNUD participe à des partenariats à tous les niveaux, l'accent est surtout mis sur l'alignement des programmes nationaux du PNUD sur ceux des partenaires nationaux et internationaux dans les pays à haut risque.

Le PNUD oriente de plus en plus ses efforts sur la mise en place de programmes de RRC exhaustifs, d'une échelle et d'une envergure suffisantes pour aider les pays à haut risque à atteindre l'objectif du CAH. Pour ce faire, le PNUD travaille dans un réseau de partenariats qui comprend le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), les Institutions financières internationales (IFI), et le Comité permanent interorganisations (CPI), un consortium d'organisations humanitaires comprenant la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR).

Dans chaque pays de programme, le Coordonnateur résident des Nations Unies est chargé de coordonner le travail de tous les membres de l'équipe de pays des Nations Unies (UNCT). Aux côtés du Coordonnateur résident, de l'UNCT et du gouvernement, le PNUD cherche à s'assurer que la réduction des risques de catastrophes est incorporée dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), qui oriente les programmes des équipes de pays au cours de cycles de programmation sur cinq ans. Ce processus est effectué sur la base des directives élaborées spécialement à cet effet par le PNUD et le GNUD avec l'ONU-SIPC.

Les exemples de situations où les coordonnateurs résidents des Nations Unies ont mis en place de tels programmes avec l'appui du PNUD comprennent notamment le Consortium de gestion des risques au **Népal**, le programme « Unis dans l'action » des Nations Unies au **Mozambique**, et le soutien du PNUAD envers le Plan national d'action pour la réduction des risques de catastrophes et l'adaptation au changement climatique au **Ghana**. Ces programmes rassemblent les efforts non seulement des organisations de l'ONU, mais aussi des institutions financières internationales, de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge, et d'autres grands acteurs de la gestion des catastrophes qui ont une présence dans les pays, en vue de soutenir les stratégies et les plans menés par les gouvernements.

Lorsque des catastrophes se produisent, le PNUD dirige le système des Nations Unies dans la mise en œuvre des évaluations des besoins après une catastrophe (PDNA), conformément aux accords de coopération post-crise signés avec la Commission européenne et la Banque mondiale. Les PDNA fournissent aux gouvernements et aux partenaires un cadre de relèvement exhaustif fondé sur des preuves et forment la base sur laquelle le PNUD aligne ses programmes de relèvement sur ceux des autres organisations. En outre, le PNUD coordonne également le groupe de travail thématique du Comité permanent interorganisations sur le relèvement accéléré, ce qui donne au PNUD un créneau unique pour relier l'intervention immédiate au relèvement à court et à long terme.

Le PNUD s'efforce de veiller à ce que des modalités de relèvement efficaces soient en place avant la survenue des catastrophes. Par le biais du CPI, le PNUD travaille avec des organisations ayant des mandats humanitaires ou de relèvement, y compris l'OCHA, l'UNICEF, le PAM, la FAO, l'OMS, la FICR et la Banque mondiale, afin de relier les efforts de préparation internationaux au développement de la capacité de préparation des pays.

Le PNUD coordonne son aide technique aux programmes de pays avec celle d'autres partenaires par le biais d'un ensemble de programmes thématiques multipartites. Il s'agit notamment de la Plateforme internationale pour le relèvement, du Partenariat pour l'environnement et la réduction des risques de catastrophes et l'Initiative de renforcement des capacités pour la réduction des risques de catastrophe (CADRI). Cette dernière sert entre autres de moyen aux différentes organisations pour intégrer des considérations de réduction des risques de catastrophes dans les PNUAD. D'autres partenariats se concentrent sur

le Droit de réduction des risques de catastrophes (avec la FICR), sur les évaluations des risques au niveau mondial et sur l'intégration de la réduction des risques de catastrophes dans le développement. Ces programmes s'appuient sur les capacités de leurs partenaires respectifs aux niveaux national, régional et mondial et les harmonisent.

Enfin, le PNUD est en contact avec des partenaires du secteur privé pour mettre en œuvre des capacités spécifiques à même de servir au soutien de pays. L'une d'entre elles, le Programme « Get Airports Ready for Disaster » avec Deutsche Post DHL, offre une formation et une aide technique aux aéroports internationaux afin de leur permettre de mieux répondre aux besoins de l'aide humanitaire après une catastrophe.

En outre, le PNUD participe également au Partenariat des ressources en cas de catastrophe du Forum économique mondial, par le biais duquel les grandes entreprises internationales fournissent un soutien au relèvement après une catastrophe.

Des Haïtiens créent des briquettes de combustible à partir de matériaux recyclés. Les programmes « Argent contre travail » du PNUD ont fourni un emploi crucial à des centaines de milliers d'Haïtiens. Cette initiative a permis de reconstruire les infrastructures essentielles, tout en diversifiant les moyens de subsistance.

Crédit : © PNUD Haïti

Gros plan :

Indonésie

L'Indonésie est l'un des pays les plus exposés aux catastrophes naturelles dans le monde. L'Autorité nationale de gestion, qui doit souvent faire face à des catastrophes, estime que 60,9 millions d'Indonésiens sont exposés à des risques d'inondations et 124 millions sont vulnérables aux glissements de terrain [2].

Depuis plus de dix ans, le PNUD collabore avec le Gouvernement indonésien et les communautés locales du pays dans le domaine de la RRC et du relèvement. En 2003, les autorités nationales et la société civile avaient préconisé la réforme de la loi sur la gestion des catastrophes, mais c'est le tsunami de 2004 et le tremblement de terre de 2006 à Yogyakarta qui ont accéléré les politiques d'intérêt général pour faire avancer la RRC. Depuis, le PNUD apporte son soutien aux autorités indonésiennes grâce à une approche à deux volets, appuyant le développement de politiques et de cadres réglementaires en matière de RRC, tout en œuvrant à la réduction des risques au niveau communautaire.

En 2007, le PNUD s'est associé au ministère britannique du Développement international (DFID), à l'Agence australienne pour le développement international (AusAID), à la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), à l'ONU-SIPC et à la Banque mondiale, afin de développer un programme national de cinq ans visant à soutenir le Gouvernement indonésien dans le renforcement de ses capacités de RRC et dans l'atteinte des priorités du Cadre d'action de Hyogo. Grâce au Programme de réduction des risques de catastrophes pour des communautés plus sûres, le PNUD et ses partenaires ont apporté des contributions essentielles aux nouveaux cadres politiques, juridiques et réglementaires dans le pays. Selon une évaluation réalisée en 2012, le programme a été le premier à appuyer le passage à une gestion exhaustive des catastrophes en Indonésie [3].

Depuis 2006, d'importantes mesures ont été prises pour renforcer les systèmes institutionnels et juridiques afférents à la RRC en Indonésie. En mars 2007, le gouvernement a adopté la Loi sur la gestion des catastrophes, qui a permis l'élaboration d'un Plan d'action national pour la réduction des risques de catastrophes 2006-2009 et la création d'une Agence nationale de gestion des catastrophes (BNPB) pour guider la RRC et appuyer les ministères, les provinces et les districts [4]. En outre, des directives pour le développement de la réhabilitation après les catastrophes ont été juridiquement approuvées, clarifiant les rôles et les responsabilités dans le cadre des processus de relèvement et garantissant une allocation budgétaire pour les plans de relèvement.

En 2011, l'ONU-SIPC a salué les progrès et l'engagement de l'Indonésie en nommant le Président indonésien, Susilo Bambang Yudhoyono, premier champion mondial des Nations Unies pour la RRC. Le soutien continu du PNUD envers l'engagement du gouvernement a conduit à une priorisation de la RRC dans le plan national de développement à moyen terme et le budget national. Le financement de l'Agence de gestion des catastrophes et des activités y afférentes dépasse désormais 1 milliard de dollars US par an, soit plus de 1 pour cent du budget national.

2 Sur la base des prévisions de l'Autorité nationale de gestion des catastrophes en Indonésie (Badan Nasional Penanggulangan Bencana-BNPB), le 20 décembre 2012.

3 Hillman, Ben, et Saut Sagala ; 2012. Safer Communities through Disaster Risk Reduction (SC-DRR) in Development: Project Evaluation. Australian National University, Institut technologique de Bandung pour le gouvernement indonésien et PNUD.

4 Programme des Nations Unies pour le développement, 2009. Institutional and Legislative Systems for Early Warning and Disaster Risk Reduction – Indonésie. Bangkok

Des écoliers prennent abri sous un bureau lors d'un exercice de simulation d'une catastrophe à l'école primaire Wadoi, dans le district Nabire de Papouasie, en Indonésie.

Crédit : © Dian Lestariningsih/AusAID

En 2009 avec l'appui du PNUD, de l'Agence américaine pour le développement international/Bureau d'aide étrangère en cas de catastrophe (USAID / OFDA), et du Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED), le gouvernement a lancé une base de données sur les pertes dues aux catastrophes. Cette base de données sert à renforcer le système national de RRC et à fournir des informations cruciales pour l'élaboration des politiques. Par exemple, elle a permis de dresser une liste des quartiers prioritaires qui sont encouragés à établir leurs propres organismes de RRC. La base de données est également utilisée par le ministère des Finances pour affecter un poste budgétaire dans les fonds du budget général, ouvrant ainsi la voie au financement des districts qui établissent leurs propres organismes de RRC.

Parallèlement au travail mené au niveau national, un programme de RRC sur trois ans parrainé par de multiples donateurs a été développé pour Aceh. Ce projet visait à faire de la réduction des risques de catastrophes une composante fondamentale du processus de développement local, en mettant en place des dispositions institutionnelles et un environnement propice afin de faciliter la mise en œuvre de la RRC. Ce programme a également aidé le gouvernement à mettre sur pied l'Autorité provinciale de gestion des catastrophes, en tant que principal organisme de prise

de décisions et d'élaboration de politiques en matière de RRC dans la province. Il a également permis de renforcer les capacités locales en termes de RRC.

Le PNUD a également appuyé le gouvernement d'Aceh dans sa campagne de sensibilisation du public, qui comprenait un programme de formation à la préparation aux catastrophes destiné à plus de 2 500 personnes et le développement des cartes de risques provinciales de la région. En partenariat avec le département de l'éducation d'Aceh, un programme pour les écoles publiques a été élaboré pour mieux préparer les élèves en cas de catastrophe.

Quand en janvier 2012, un tremblement de terre d'une amplitude de 7,9 a frappé Aceh, la communauté, craignant un tsunami, a cherché à se mettre à l'abri dans des endroits élevés et dans des zones sûres. Bien qu'aucun tsunami ne se soit produit, la réaction de la communauté est la preuve d'une sensibilisation et d'une préparation améliorées.

Exercice d'alerte à l'incendie au pensionnat islamique d'Al Manar à Banda Aceh

Crédit : © PNUD Indonésie

Malgré les progrès réalisés dans l'identification des risques de catastrophes et la réduction des vulnérabilités, les catastrophes continuent d'affecter des milliers de personnes en Indonésie. Lorsqu'elles se produisent, le PNUD travaille en collaboration avec les autorités gouvernementales et les communautés pour élaborer et mettre en œuvre les programmes de relèvement.

Lorsque le volcan de Merapi est entré en éruption en Indonésie à la fin de 2010, coûtant la vie à 340 personnes, détruisant les habitations et les moyens de subsistance et endommageant les infrastructures publiques dans cinq districts de Yogyakarta et du Java central, le PNUD a apporté une aide technique à la BNPB pour qu'elle puisse mener une évaluation des besoins de relèvement humain (HRNA). En s'associant au gouvernement local et à un consortium d'ONG locales, le PNUD a contribué à mobiliser une équipe pour mener plus de 500 enquêtes auprès des ménages, des entretiens et des discussions de groupe, en vue d'évaluer à la fois l'impact et les besoins de relèvement de la population. La HRNA qui en a résulté a servi de base à un plan d'action national pour la reconstruction et le relèvement après une catastrophe, a attiré un soutien financier et a encouragé la coopération parmi les différentes agences concernées. Par la suite, le gouvernement a élaboré ses propres directives nationales d'évaluation des catastrophes en s'inspirant du modèle d'évaluation des besoins du PNUD/Banque mondiale. L'Indonésie est peut-être le seul pays au monde disposant de ses propres directives en matière de PDNA, qui incorporent des éléments issus des HRNA et des évaluations des dommages et des pertes (DaLA).

Étapes clés

2006 — Le Plan d'action national de RRC (2006-2010) est lancé et budgétisé

2007 — La loi sur la gestion des catastrophes est promulguée

2008 — L'Agence nationale de gestion des catastrophes (BNPB) est établie

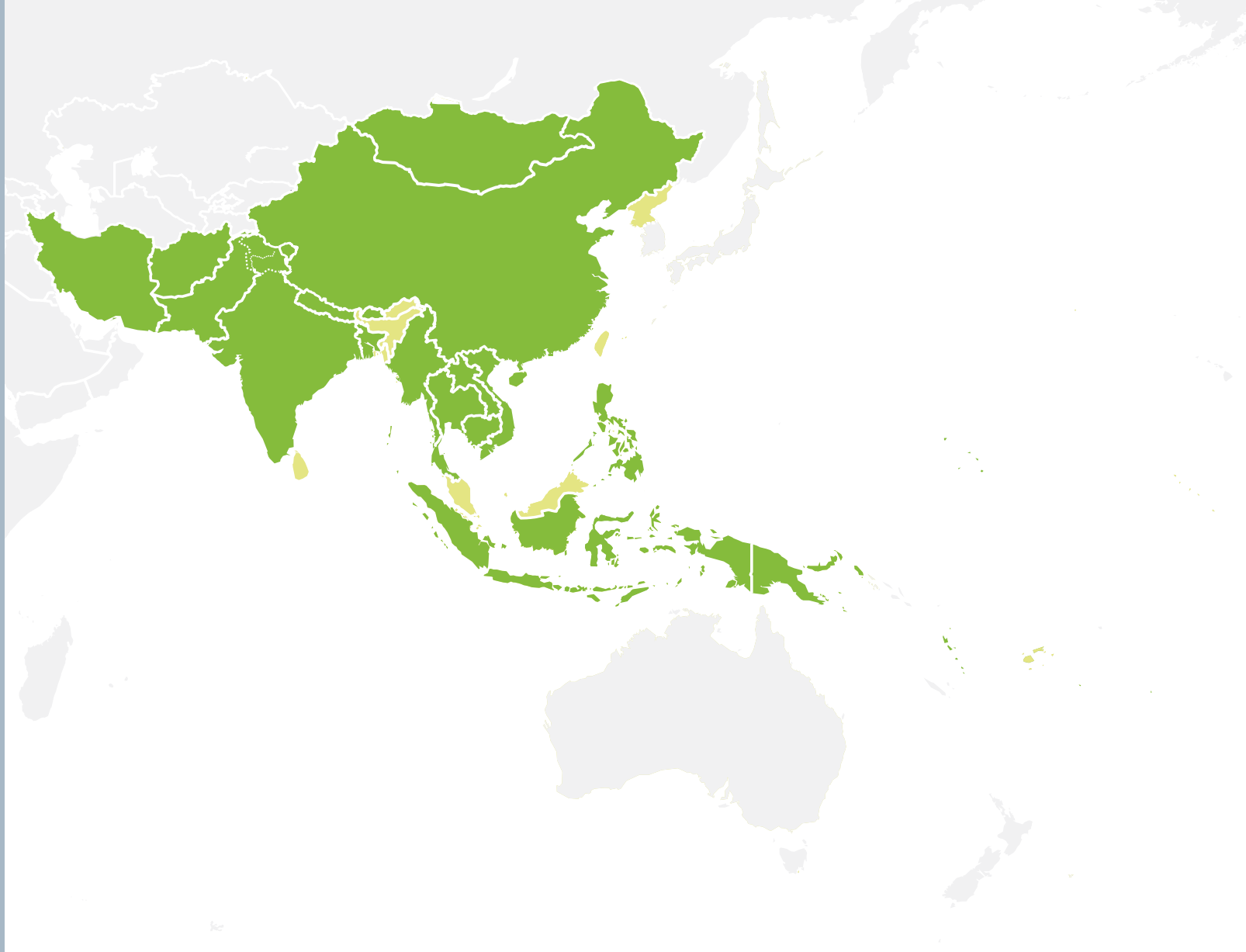
2008 — La plateforme nationale de RRC est officialisée

2009 — Des agences locales de gestion des catastrophes sont mises en place dans toutes les provinces

2009 — Des directives pour le développement du relèvement après la catastrophe sont juridiquement approuvées

2010 — La RRC est intégrée dans le plan national de développement à moyen terme 2010-2014

2011 — Le président indonésien Susilo Bambang Yudhoyono est nommé Champion mondial des Nations Unies pour la RRC



Pays du Bureau régional du PNUD avec un bilan en matière de RRC et de relèvement

Autres pays relevant du Bureau régional du PNUD

Asie-Pacifique

Plus de 380 000

De 2005 à 2012, plus de 380 000 personnes ont trouvé la mort lors de catastrophes

Plus de 1,2 milliard

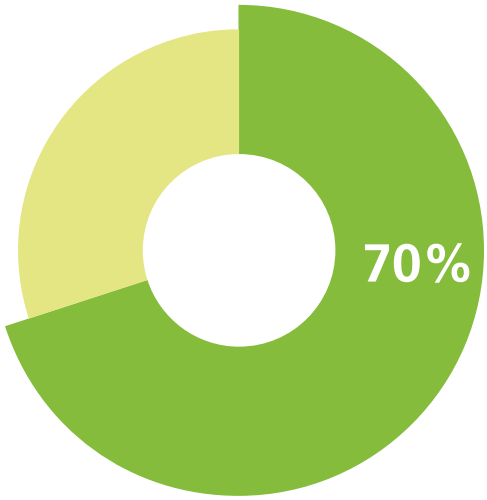
De 2005 à 2012, plus de 1,2 milliard de personnes ont été touchées par des catastrophes

317 milliards de dollars

Total des dommages de 2005 à 2012, plus de 317 milliards de dollars

*Source : EMDAT/CRED

Bilan du PNUD :



Pourcentage de pays où le PNUD travaille à **la prévention des risques de catastrophes et au relèvement**

Le PNUD a aidé

26

pays

d'Asie et du Pacifique

dans le

domaine de la réduction des catastrophes et du relèvement

Systèmes d'alerte précoce établis dans

14

pays

de la région

Évaluations des besoins après une catastrophe réalisées dans

9 pays

en

Asie et dans le Pacifique

Autorités nationales de gestion des catastrophes établies dans

18 pays

de la région, y compris

l'Indonésie

Évaluation et cartographie des risques dans

17 pays

en

Asie et dans le Pacifique

Élaboration de cadres juridiques de soutien à la GRC dans

20

pays,

dont le

Bangladesh

Programmes d'identification des risques urbains établis dans

6

pays

de la région

Dans les communautés où les gens n'ont pas accès à des radios, ni à des télévisions et où l'analphabétisme est élevé, il existe des façons innovantes de communiquer des avertissements. L'alerte précoce et la planification d'urgence au niveau communautaire permettent de sauver des vies et de préserver des moyens de subsistance au Bangladesh.

Crédit : © Amir Jina/ONU-SIPC

Identification et sensibilisation aux risques de catastrophes

Promouvoir les priorités n° 2 et n° 3 du Cadre d'action de Hyogo

Bien qu'il n'y ait pas d'ordre chronologique particulier rattaché à la réduction des risques de catastrophes, l'identification et la sensibilisation relatives à ces risques sont souvent une condition au soutien politique et à la mobilisation des ressources. Forts de meilleures connaissances des risques existants, les communautés et les gouvernements peuvent prendre des mesures fondées sur elles.

Le PNUD utilise un certain nombre d'outils pour comprendre les risques et assurer une sensibilisation efficace. Parmi ceux-ci, on peut compter l'aide que le PNUD apporte aux pays pour développer leur capacité à préparer des **évaluations de risques**, à institutionnaliser **les bases de données sur les pertes et dommages dus aux catastrophes** et à mettre en œuvre des **systèmes d'alerte précoce (EWS)**.

ÉVALUATION DES RISQUES

En examinant l'exposition au risque et les facteurs de vulnérabilité, les évaluations des risques de catastrophes fournissent une base d'éléments probants portant sur la probabilité de pertes futures et les facteurs de causalité. Le PNUD travaille avec les parties prenantes au niveau des pays pour développer les capacités à préparer des évaluations de risques et à les appliquer au processus décisionnel visant la réduction des risques.

Par exemple, en **Jordanie**, le PNUD a collaboré avec la Direction générale de la Défense civile pour mener une évaluation des risques établissant les pertes physiques et sociales potentielles de la région dans le cas où un tremblement de terre devait se produire. Ceci a été réalisé en évaluant les risques sismiques, les vulnérabilités

sociales et physiques, et les biens exposés dans chaque quartier. En outre, le PNUD a contribué à la préparation du Profil des risques de catastrophes de la ville d'Amman, qui servira de base à l'élaboration des dispositions juridiques, institutionnelles et organisationnelles afférentes à la gestion des risques.

S'inspirant du Plan de RRC pour Amman, le PNUD a collaboré avec l'Agence suisse pour le développement et la coopération en vue d'aider l'Autorité de la Zone économique spéciale d'Aqaba (ASEZA) à intégrer la réduction du risque sismique dans ses processus de planification et commerciaux. Aqaba, seule ville côtière de la **Jordanie**, est très vulnérable aux tremblements de terre, mais les plans existants de la ville ont été uniquement axés sur les interventions suivant les mouvements sismiques, sans tenir compte des mesures d'atténuation et des mesures de préparation. Avec l'appui du PNUD, une évaluation du risque sismique a été réalisée et l'Unité de gestion des risques de catastrophes ASEZA a été mise sur pied, assurant ainsi la prise en compte du risque dans tous les plans de développement et d'aménagement du territoire.

Depuis, la Direction de la planification ASEZA se sert des conclusions et des recommandations pour prendre des décisions éclairées sur l'allocation des terres pour des projets commerciaux et d'habitation, réduisant leur exposition aux risques sismiques. **En 2013, ces développements ont amené l'ONU-SIPC à classer Aqaba comme la première ville modèle pour la réduction des risques de catastrophes dans les États arabes**. En outre, les résultats positifs ont été reconnus par l'autorité régionale voisine de tourisme et de développement de Pétra, avec laquelle le PNUD a lancé un programme similaire pour soutenir l'intégration de la RRC dans la planification du développement local dans la région de Pétra. Une unité de RRC entièrement opérationnelle a déjà été mise sur pied avec l'appui du PNUD, tandis que d'autres programmes visant à renforcer la sensibilisation et la gestion des risques sont en cours.

Le PNUD a appris que, pour réussir, les évaluations de risques doivent s'appuyer sur une forte collaboration entre la communauté scientifique, les décideurs et les parties prenantes, y compris les communautés locales et le secteur privé. Le PNUD joue donc le rôle d'animateur, coordonnant les contributions des différents acteurs impliqués dans la RRC.

Par exemple, en 2006, le PNUD a soutenu la préparation d'un profil de risques de catastrophes pour les **Maldives**, qui a déterminé la probabilité des dangers, évalué l'éventail des vulnérabilités dans chaque île et attribué des catégories de risque. Alors que, parallèlement, le gouvernement était en train d'élaborer un programme en vue d'identifier 10 îles potentielles devant bénéficier d'un investissement public prioritaire, ce programme a été révisé lorsque le gouvernement a appris que quatre de ces dix îles avaient un profil à haut risque.

En outre, en 2009, une étude coût-bénéfice des mesures d'atténuation des risques de catastrophes a été réalisée pour trois îles, sous l'égide du gouvernement des Maldives et avec le soutien du PNUD. Cette étude a par la suite servi à l'élaboration de directives de protection du littoral en 2011. Ces directives seront également utilisées au niveau national pour renforcer la résilience des communautés côtières aux impacts des aléas climatiques extrêmes, à l'élévation du niveau de la mer, aux pressions côtières liées à la croissance de la population ainsi qu'à l'intégration des risques afférents au changement climatique dans la planification des îles.

L'exemple des Maldives illustre l'impact

élevé que les évaluations de risques peuvent avoir sur la réduction des risques lorsqu'elles sont liées à des processus décisionnels.

De même, au **Sri Lanka**, le PNUD a apporté son soutien à l'élaboration de profils de danger nationaux couvrant un large éventail de risques, y compris l'érosion côtière, la sécheresse, les inondations, les glissements de terrain, l'élévation du niveau de la mer, les ondes de tempête et les tsunamis. En conséquence, les autorités locales de dix districts sujets aux glissements de terrain ont adopté une législation exigeant de nouvelles autorisations de construction pour tenir compte du risque de glissement de terrain.

L'évaluation des risques liés au changement climatique constitue une partie importante du travail du PNUD. Au **Pérou**, par le biais du Programme mondial de détection des risques (GRIP), le PNUD a appuyé la réalisation d'une évaluation des risques climatiques en 2010. La hausse des températures dans le monde accélère la fonte des glaciers dans la région, qui représentent une source importante d'alimentation en eau pour les communautés, leur bétail, les industries et la production d'énergie hydroélectrique. Cette évaluation a conduit à l'élaboration d'une stratégie régionale d'adaptation au changement climatique pour l'État d'Arequipa, qui vise à remédier aux conséquences de la fonte des glaciers sur l'approvisionnement en eau. En conséquence, de nouveaux systèmes de gestion de l'eau et d'irrigation ont été construits, ainsi que des réservoirs et des silos alimentaires, qui aident les communautés dans le processus d'adaptation. La stratégie d'Arequipa a été utilisée comme un modèle à reproduire dans d'autres États du pays. En outre, le ministère de l'Éducation a utilisé les informations générées pour inclure l'adaptation au changement climatique dans les programmes scolaires, a élaboré des supports d'apprentissage pour les

PROGRAMME MONDIAL DE DÉTECTION DES RISQUES (GRIP)

Le PNUD encourage la collecte et la diffusion d'informations sur les risques de catastrophes par le biais du **Programme mondial de détection des risques (GRIP)**. Cette initiative multipartite, organisée par le PNUD mais développée et mise en œuvre par une douzaine d'autres organisations, y compris le Secrétariat de l'ONU-SIPC, est un ensemble d'activités harmonisées qui visent à renforcer la détection, l'évaluation et le suivi des risques à tous les niveaux. Le programme a élaboré une trousse d'évaluation des risques de catastrophes qui fournit aux pays les outils et les méthodologies leur permettant de se livrer à des évaluations exhaustives des risques de catastrophes. La grande quantité d'informations générées par le biais de ces programmes est disponible à travers une plateforme Internet appelée « GRIPweb », qui facilite l'échange, l'accès et l'utilisation des informations sur les risques.

Depuis son lancement en 2007, **plus de 57 pays ont reçu une aide directe par le biais de GRIP** pour effectuer des évaluations des risques de catastrophes aux niveaux national et local. Ces évaluations ont servi à la préparation de stratégies nationales de RRC ainsi que de plans d'action pour la gestion des risques urbains et sectoriels. En soutenant les institutions nationales et en impliquant divers secteurs de la société dans ces processus, le PNUD développe les capacités locales et crée un environnement propice et durable pour la mise en œuvre de stratégies. En outre, la nouvelle connaissance des risques est souvent incorporée dans les manuels et programmes scolaires afin de promouvoir une culture de prévention. Depuis 2013, le travail d'identification des risques effectué par GRIP a été entièrement intégré dans le portefeuille de RRC du PNUD.

enfants et a formé les enseignants sur le changement climatique.

En 2009, au nom du groupe « Abri d'urgence » et en collaboration avec ONU-HABITAT et la FICR, GRIP a aidé la ville de Tijuana (Mexique) à mener des évaluations des risques urbains afin de préparer des plans d'abri d'urgence avant la survenue de catastrophes. À Tijuana, ce projet a été le premier à utiliser des données sismiques historiques pour localiser les zones à haut risque. Des scénarios de dommages ont ensuite été analysés en fonction des différentes compositions du sol, des emplacements de construction, des types de construction et des densités et de la répartition de la population. L'estimation des dommages aux bâtiments a permis de déterminer le nombre de personnes qui auraient besoin d'un abri lors d'un tremblement de terre et d'identifier les zones sûres qui pourraient être utilisées comme abris. Grâce à ce projet, 1,5 million d'habitants de la ville de Tijuana sont mieux protégés contre le risque sismique et la ville dispose à présent d'un plan d'action d'urgence claire, qui est fréquemment mis à jour grâce à des programmes de simulation. À l'issue du projet, les maires de cinq autres grandes villes de l'État de Baja California ont signé un accord pour reproduire les mesures mises en œuvre dans Tijuana [1].

BASES DE DONNÉES DES PERTES DUES AUX CATASTROPHES

Les bases de données des pertes dues aux catastrophes sont une composante importante du processus de compréhension des risques et une source d'informations historiques sur les dangers liés aux pertes et aux dommages au fil du temps. Ces bases de données peuvent servir à valider les évaluations de risques et à contrôler l'efficacité des mesures de RRC mises en œuvre. Les données sur les pertes dues aux catastrophes fournissent des éléments probants sur lesquels sont fondées les décisions d'investissement, ce qui permet une approche rentable et efficace du développement.

L'ONU a appuyé la mise en œuvre de la **Méthodologie DesInventar**, développée par le Réseau d'études sociales sur la prévention des catastrophes naturelles en Amérique latine à la fin de 1993 [2]. Cette méthode permet de collecter des données de manière homogène, de relever les pertes provoquées par les catastrophes et d'établir des niveaux de qualité dans les échanges d'information. Par ailleurs, elle comporte une approche analytique solidement documentée qui facilite la mise en œuvre, et elle peut être valablement utilisée en tant que première étape dans une évaluation exhaustive des risques.

Grâce au Programme régional sur le renforcement des capacités pour le relèvement durable et la réduction des risques (2005-2009), le PNUD a apporté son soutien à la mise en œuvre des bases de données DesInventar concernant les pertes dues aux catastrophes dans cinq des pays les plus touchés par le tsunami de 2004 : **Inde, Indonésie, Maldives, Sri Lanka** et **Thaïlande**. Le PNUD a collaboré avec les pouvoirs publics de chacun de ces pays pour identifier un « hôte » approprié pour la base de données, en vue d'établir des bases de données sur les pertes dues aux catastrophes au sein du cadre national de RRC, de soutenir la collecte et la validation des données, de mener des analyses et d'œuvrer en faveur de la durabilité. Grâce à cette initiative, cinq des six pays les plus touchés par le séisme et le tsunami de 2004 dans l'océan Indien disposent à présent de bases de données qui leur

1 Pour de plus amples informations, voir : Disaster Risk Assessment and its Use in Decision Making Practice and Experience from Baja California, Mexico, 2011. GRIP et CIESE. Disponible à : http://www.gripweb.org/gripweb/sites/default/fles/documents_publications/DRA_Situation_Analysis_BC_Mexico_2011-11-18.pdf

2 De plus amples informations sur la Méthodologie DesInventar et sa mise en œuvre sont disponibles sur http://www.desinventar.org/

permettent d'élaborer des politiques de développement éclairées et sensibles aux risques.

Par exemple, au **Sri Lanka**, la base de données sur les pertes dues aux catastrophes est reconnue comme l'une des plus avancées de la région. Avec l'appui du PNUD, les données ont été recueillies auprès de différents organismes gouvernementaux, y compris l'Unité d'épidémiologie du ministère de la Santé, le département de la Conservation de la faune, et l'Organisation nationale de recherches sur le bâtiment, et plus de 90 agents ont été formés à la collecte des données aux niveaux national et des districts. En 2007, le Système sri lankais d'information sur les catastrophes a été lancé et il a été transféré avec succès au centre des opérations d'urgence du Centre de gestion des catastrophes en 2012. Les informations disponibles dans la base de données sur les pertes dues aux catastrophes ont révélé au gouvernement l'importance d'investir dans la réduction des risques, en l'intégrant dans la « Vision pour l'avenir » 2010. Les investissements du gouvernement en matière de RRC ont depuis augmenté de manière significative, avec des allocations budgétaires en 2013 25 fois plus élevées qu'en 2009 [3].

La mise en place du Système d'information sur les catastrophes et le renforcement des capacités au sein du Centre de gestion des catastrophes au Sri Lanka faisaient partie d'un programme national de RRC plus général appuyé par le PNUD et composé de sept projets différents. Ensemble, ces projets ont abouti à la mise en place de systèmes d'alerte précoce pour les tsunamis et les risques multiples. De même, le projet a abouti à la création d'un mécanisme communautaire de suivi et d'alerte précoce en cas d'inondations et de glissements de terrain. Enfin, des centres d'intervention d'urgence au niveau national et des districts ont été mis sur pied, contribuant ainsi à renforcer l'action au niveau local et la coordination dans son ensemble. Couplé avec le système national d'information sur les catastrophes, ces résultats ont eu un impact très positif sur l'accès des communautés locales à l'information en cas de catastrophe et, par extension, à une réduction du risque.

L'exemple du Sri Lanka souligne l'importance d'établir des liens entre la collecte et l'analyse des données sur les pertes dues aux catastrophes et les capacités techniques et mesures de RRC. Fort des résultats positifs du programme régional, le PNUD continue d'aider les pays à élaborer des bases de données sur les pertes dues aux catastrophes en se servant de DesInventar, notamment au **Belize**, au **Bhoutan**, à **Brunei**, au **Cambodge**, au **Libéria**, en **Moldavie**, au **Myanmar**, au **Pakistan**, aux **Philippines** et en **Tunisie**.

SYSTÈMES D'ALERTE PRÉCOCE (EWS)

Littoral touché par l'érosion en Sierra Leone.

Crédit : © Tommy Trenchard/IRIN

3 En 2009, l'allocation budgétaire était de 18,2 millions de roupies srilankaises. En 2013, l'allocation budgétaire était de 465 millions de roupies srilankaises.

Un homme reçoit un message d'alerte l'informant du retour des pluies dans la région somalie de l'Éthiopie. Les téléphones mobiles sont de plus en plus utilisés pour communiquer les alertes et coordonner les activités de préparation.

Crédit : © ONU-SIPC

Pour certains risques, les systèmes d'alerte précoce constituent une mesure efficace qui permet de prévenir les populations à l'avance et de prendre des mesures de prévention et de préparation. Cela permet de préserver les vies et les moyens de subsistance, tout en réduisant l'impact potentiel des catastrophes quand elles se produisent. Le PNUD aide les gouvernements à suivre en permanence les risques de catastrophes et les pertes dues à ces dernières – notamment par le biais de l'institutionnalisation d'observatoires des catastrophes et de la mise en place de systèmes d'alerte précoce.

Par exemple, au **Bangladesh**, le ministère de la Sécurité alimentaire et de la Gestion des catastrophes, avec l'appui du PNUD, a mis en place un Centre d'information de gestion des catastrophes ouvert 24 heures sur 24 et un Centre national de coordination des interventions en cas de catastrophe, afin de faciliter le partage d'informations, de fournir une aide d'urgence en temps de crise et d'aider à coordonner la réduction des risques et le relèvement. Depuis 2010, avec l'appui du PNUD, un système de SMS diffuse des messages d'alerte précoce aux personnes et aux communautés menacées. Les messages d'alerte sont recueillis auprès du Centre de prévision et d'alerte d'inondations, mis sur pied avec l'aide du PNUD, ainsi qu'auprès du Département météorologique du Bangladesh, avant d'être diffusés par textos. Le renforcement du système d'alerte précoce a entraîné une augmentation substantielle de l'accès des communautés à l'information, et leur permet de mieux se préparer et de réagir aux risques liés aux catastrophes dans l'ensemble du pays.

Dans toute la région du Pacifique, le PNUD travaille en collaboration avec les pouvoirs publics pour améliorer les systèmes d'alerte précoce, grâce à une combinaison d'évaluations des risques de catastrophes,

de mécanismes de suivi des risques, et d'une large sensibilisation. Pour renforcer le système d'alerte précoce aux tsunamis dans la **région Pacifique**, le PNUD a fourni un soutien technique et financier pour assurer le développement de procédures d'intervention standard, ce qui a rendu possible la mise en rapport des prestataires régionaux, tels que le Centre d'alerte aux tsunamis dans le Pacifique basé à Hawaï, avec les autorités nationales et locales. Les partenaires nationaux prennent alors la responsabilité d'envoyer des messages d'alerte à leurs citoyens par le biais de leurs instances respectives d'organisation des secours.

L'efficacité du système d'alerte précoce mis en place dans la région avec l'appui du PNUD a été démontrée quand un séisme de magnitude de 9,0 a frappé la côte du **Japon** le 11 mars 2011. Cinq minutes avant la survenue du séisme, plus de 120 000 personnes vivant dans une communauté côtière exposée des **Philippines** ont été alertées de la probabilité d'un tsunami grâce à des messages reçus sur leurs téléphones mobiles. Bien que la province d'Albay aux Philippines n'ait subi que des vagues non destructrices, quelque 108 000 personnes dans 150 districts côtiers ont néanmoins été évacuées par mesure de précaution. Le nombre de personnes averties et l'envoi rapide et efficace des messages démontrent le succès de ce projet de systèmes d'alerte précoce à même de sauver des vies et de réduire les pertes.

Un autre projet du PNUD au **Pakistan** a appuyé la mise en place d'un système d'alerte précoce aux tsunamis à la mi-2011. Le British Geological Survey et l'US Geological Survey ont tous deux demandé à examiner ce système, qui à l'avenir pourrait être aussi utilisé à **Oman**.

Aux **Maldives**, le gouvernement a reçu un équipement d'une valeur de plus de 3 millions de dollars US. Financé par le Gouvernement allemand et mis en œuvre avec l'appui du PNUD, cet équipement comprenait, entre autres, un radar Doppler, des systèmes de communications par satellite et des sismomètres. Le personnel a également été formé à l'utilisation de l'équipement et les chefs locaux ont pu accéder à un système de radiodiffusion d'alertes. Désormais les Maldives ne dépendent plus de l'Inde pour la diffusion d'alertes précoces, et les communautés locales reçoivent des informations plus régulièrement.

Une question importante à propos de la façon dont nous identifions et signalons les risques, avant de les réduire, concerne

Un homme transportant ses biens dans une boîte en polystyrène tente d'atteindre un bateau de sauvetage après les inondations à Manille. Les catastrophes climatiques, telles que les inondations, sont en augmentation dans le monde. Des systèmes d'alerte précoce et une coopération entre les pays sont nécessaires pour accroître leur résistance face aux catastrophes associées à l'eau.

Crédit : © Jason Gutierrez/IRIN 2012

le changement climatique et ses effets. Par exemple, une conséquence particulière du changement climatique est la fonte accélérée des glaciers, qui conduit à une accumulation rapide de l'eau dans les lacs situés dans les montagnes de la région himalayenne. Bien que les sédiments déposés par les glaciers agissent comme un barrage naturel contenant les lacs, du fait de l'accumulation de l'eau de fonte, ces barrages naturels sont de moins en moins stables. Le risque est que ces lacs glaciaires débordent, libérant des millions de mètres cubes d'eau et de débris en peu de temps. Ces brusques écoulements d'eau, ou inondations brutales provoquées par le débordement des lacs glaciaires (GLOF), sont potentiellement dévastateurs pour les communautés installées plus bas. Par exemple, une inondation GLOF qui s'est produite au **Bhoutan** en 1994 a rejeté environ 20 millions de mètres cubes d'eau, endommagé plus de 1 700 hectares de terres agricoles, emporté cinq usines et 16 yacks, détruit six tonnes de céréales alimentaires et tué 22 personnes.

Pour aider les pays à affronter l'apparition et le retour de plus en plus fréquent de ce nouveau type de danger, le PNUD s'est associé à l'Office humanitaire de la communauté européenne (ECHO) pour entreprendre l'Initiative de réduction du risque d'inondations causées par le débordement des lacs glaciaires (GLOF) dans l'Himalaya. Mise en œuvre de décembre 2007 à février 2009, cette initiative a couvert le **Bhoutan**, l'**Inde**, le **Népal** et le **Pakistan**, et s'est concentrée sur le renforcement des capacités non structurelles et communautaires.

▲ *Station automatique de surveillance du niveau d'eau (AWLS) dans la région de Lunana, où se situe le lac glaciaire de Thorthomi au Bhoutan. Un système d'alerte précoce a été installé pour alerter en temps réel les habitants des vallées de Punakha-Wangdue et de Chamkha, en aval du lac glaciaire, en cas de débordement du lac.*

Crédit : © PNUD Bhoutan

Par exemple, le PNUD a aidé le **Bhoutan** à identifier les vallées en aval potentiellement exposées aux phénomènes GLOF. Vu que seulement 7,8 pour cent de la superficie terrestre du Bhoutan est propice à l'agriculture, le risque de baisse de la production agricole due aux GLOF est élevé. À la suite de la mise en œuvre du programme régional, les personnes vivant dans les vallées les plus menacées bénéficient désormais d'un système d'alerte précoce en cas d'inondation soudaine et de GLOF. Dans le cadre du projet, des cartes des zones à risque ont été élaborées et diffusées, et servent à mettre en évidence les zones vulnérables et sujettes aux catastrophes. Suite à l'évaluation des risques, des mesures ont été prises pour abaisser le niveau d'eau du lac glaciaire de Thorthomi de plus de 3,6 mètres, évitant un phénomène GLOF prévu. En outre, 17 tours munies de sirènes ont été installées dans la vallée de Punakha-Wangdue et permettent d'alerter rapidement 21 communautés vulnérables en cas de GLOF, tandis que 67 pour cent des ménages dans la zone cible ont été informés des itinéraires d'évacuation.

De même, au **Népal**, le programme régional a contribué à identifier la réduction des risques de GLOF comme projet prioritaire à mettre en œuvre. Le programme a renforcé les capacités du gouvernement en termes de préparation, d'intervention et de planification dans pas moins de sept communautés en aval d'un des lacs glaciaires les plus vulnérables. Le PNUD Népal œuvre maintenant à l'établissement d'un système d'alerte précoce au niveau communautaire, qui sera rattaché aux niveaux local et central par le biais des centres d'intervention d'urgence à ces deux niveaux. Le Gouvernement du Népal a également achevé la construction d'un Centre national d'intervention d'urgence, avec l'appui technique du PNUD et un financement de l'AusAID. Cet établissement recueillera, analysera et diffusera des informations sur les dangers et coordonnera les interventions d'urgence.

Le Programme régional GLOF a fortement bénéficié de la collaboration conjointe des bureaux de pays du PNUD et des partenaires locaux, qui ont une connaissance approfondie du contexte local. Le projet a permis d'intégrer les connaissances sur le risque de GLOF dans la pensée administrative des décideurs, et a effectivement conduit à une réduction du risque posé par la fonte accélérée des glaciers.

Des membres de la communauté aident à préparer des cartes de risques pour identifier les aléas et les vulnérabilités locales.

Crédit : © PNUD Bhoutan

Gros plan :

Arménie

Située dans l'une des zones sismiques les plus actives du monde, l'Arménie est vulnérable à de nombreux aléas naturels. Les niveaux élevés d'urbanisation et la forte incidence de la pauvreté sont capables de provoquer une exposition aux risques et une vulnérabilité accrues dans le pays.

En 1988, l'Arménie a été dévastée par un tremblement de terre de grande amplitude qui a détruit plus de 350 villages, tué plus de 25 000 personnes et fait 514 000 sans-abris. La catastrophe a constitué un point d'entrée pour la RRC et a conduit le gouvernement arménien à accorder la priorité au développement des capacités d'intervention en termes de RRC. Entre 1990 et 1991, l'Enquête nationale pour la protection sismique et l'Administration de gestion d'urgence de l'État ont été établies. Pour appuyer cette nouvelle priorité donnée à la RRC, le PNUD et OCHA ont lancé en 1997 un programme de formation à la gestion des catastrophes.

Tout au long de la décennie suivante, l'Arménie a continué de renforcer ses capacités en RRC, passant d'une stratégie exclusivement ciblée sur les interventions post-catastrophes à une approche plus exhaustive, à long terme, qui met l'accent sur la préparation, la sensibilisation et la planification. En 2010, afin de systématiser les efforts de renforcement des capacités et d'identifier les lacunes significatives, et grâce au soutien de l'Initiative de renforcement des capacités pour la réduction des risques de catastrophe (CADRI) et le Groupe de renforcement des capacités, le PNUD Arménie a travaillé avec le ministère des Situations d'urgence pour concevoir et faciliter une auto-évaluation des capacités de RRC. En consultation avec le ministère, le Cadre d'action de Hyogo a été sélectionné comme cadre de référence pour la conception d'indicateurs devant permettre aux principaux responsables gouvernementaux de mesurer les capacités du système RRC.

Cette évaluation des capacités a permis de fournir une feuille de route au ministère des Situations d'urgence et de recommander plusieurs mesures stratégiques, y compris l'élaboration d'une stratégie nationale pour la RRC, la réalisation d'un suivi et d'une évaluation de l'ensemble du système pour appuyer la coordination et la gestion des informations et l'établissement d'un Observatoire national des catastrophes pour unifier les bases de données. Sur la base des résultats de l'évaluation, un plan d'action pour le développement des capacités a été adopté afin de renforcer le système de RRC.

Pour assurer le suivi des recommandations de l'évaluation, le gouvernement, soutenu par le PNUD et ses partenaires [4], a contribué à l'élaboration d'une stratégie nationale RRC, qui a été guidée par les priorités du CAH et les objectifs du Programme national de développement durable arménien. Le processus de développement a été mené par une plateforme nationale de RRC, créée en 2010, et a été extrêmement participatif. Il a mis l'accent sur le rôle prépondérant du gouvernement, en particulier celui du ministère des Situations d'urgence, et a donné l'occasion à tous les acteurs de la RDR de prendre part au processus de prise de décision. En mars 2012, le Premier ministre arménien a approuvé la version finale de cette stratégie.

En 2011, le ministère des Situations d'urgence a mis en œuvre un plan visant à décentraliser le système de RRC, nommant des représentants du ministère en tant que points focaux régionaux de RRC et du Cadre de Hyogo et mettant en place un Centre de gestion des crises et un Observatoire national des catastrophes. Afin de renforcer la compréhension des risques, le PNUD a

4 Croix-Rouge arménienne, Crisis Management State Academy, Agence japonaise de coopération internationale, Oxfam, Direction Suisse du développement et de la coopération, UNICEF, OMS, Banque mondiale et World Vision Armenia.

appuyé l'observatoire à travers le Programme mondial de détection des risques (GRIP) pour la collecte, l'analyse et l'interprétation des données sur les catastrophes. Depuis, l'observatoire a été en mesure d'élaborer des cartes de risques pour les trois principales menaces — inondations, tremblements de terre et glissements de terrain — et la surveillance régulière des données permet au Centre de gestion de crise de lancer des alertes précoces.

Dans les communautés, le PNUD a aidé le ministère des Situations d'urgence à mener des interventions de gestion des risques au niveau local axées sur les évaluations des vulnérabilités et des capacités. La méthodologie utilisée a été élaborée à partir d'une boîte à outils développée par la FICR et adaptée par le PNUD de manière à intégrer une gestion des risques climatiques (GRC) et des éléments relatifs à la dimension de genre. Avec la mise en œuvre des interventions locales de gestion des

L'Observatoire national des catastrophes a été créé en Arménie en 2011 pour étayer les processus nationaux d'évaluation des risques et les initiatives de gestion des risques liés aux catastrophes.

Crédit : © PNUD Arménie

risques, le PNUD a initié un processus dynamique de mobilisation communautaire qui a permis de concrétiser quatre conditions de base pour la participation réussie de la communauté à la RRC : **identification commune des risques ; perception commune des risques ; sens commun de la responsabilité partagée** ; et **mesures de RRC communément admises adaptées aux besoins et aux capacités**. Sur la base des évaluations, les activités de RRC ont été priorisées et présentées aux autorités locales, et par la suite incluses dans les plans de développement et d'intervention. Cela a conduit à la mise en œuvre de plus de 18 projets d'adaptation et d'atténuation, notamment un programme innovant de filet anti-grêle destiné à protéger les vignes, la construction de digues pour éviter les coulées de boue sur les terres agricoles, et la reconstruction d'un pont détruit par de fortes inondations.

En outre, dans le cadre du projet local de gestion des risques, le certificat communautaire des risques est aujourd'hui devenu un outil essentiel de planification communautaire, diffusé auprès des parties prenantes de la RRC pour examen, et présenté au ministère des Situations d'urgence et au ministère de l'Administration territoriale pour être intégré dans les modèles de planification pour le développement communautaire.

Toujours en appui au système de RRC décentralisé, et sous la direction de la plateforme nationale de RRC, un programme spécial de formation sur l'introduction de la gestion locale des risques dans les communautés a été développé. Ce programme de formation a ensuite été distribué à l'ensemble des 915 communautés, à 10 équipes régionales de RRC et à d'autres parties prenantes de RRC, pour être utilisé comme un ensemble commun d'enseignement.

Tout au long de l'appui fourni au système national et communautaire de RRC, le PNUD a systématiquement encouragé l'intégration attentive de la dimension du genre. La participation équilibrée des deux sexes a été assurée pendant la mise en œuvre du projet de RRC grâce à des campagnes simultanées d'éducation et de sensibilisation à la RRC tenant compte des disparités entre les sexes, ainsi qu'à l'offre d'opportunités égales à tous les membres de la communauté pour leur implication active dans le processus de gestion des risques au niveau local. La plateforme nationale de RRC a permis de constituer un groupe thématique sur l'intégration de l'égalité des sexes dans la RRC, en encourageant les parties prenantes à la RRC à considérer les questions d'égalité des sexes dans les politiques et les actions. En outre, une étude sur les disparités entre les sexes et la RRC a servi à guider le développement d'un plan d'action sur l'égalité entre les sexes. Ce plan visait à sensibiliser les responsables sur les avantages et la nécessité d'une RRC tenant compte des disparités entre les sexes. Ces efforts ont abouti conjointement à des résultats importants, et notamment à l'inclusion d'un chapitre dédié à la RRC dans le plan de mise en œuvre de la politique nationale sur l'égalité des sexes 2011-2015 [5].

5 UNDP Armenia (2011). Applying Gender Mainstreaming in Disaster Risk Reduction Policy Development / Guideline for Practitioners.

Le PNUD a également soutenu la coopération Sud-Sud en Arménie. Un protocole d'accord a été signé entre les gouvernements de l'Arménie et du Monténégro, par le biais duquel le ministère des Situations d'urgence de l'Arménie et le ministère de l'Intérieur du Monténégro se sont engagés à renforcer la coopération par l'échange de spécialistes et le partage de l'information. Le PNUD a également facilité la signature d'un protocole entre les plateformes nationales de RRC de l'Arménie et du Kirghizistan, grâce auquel les parties coopèreront pour résoudre des problèmes communs, et améliorer les capacités de RRC et de préparation en cas d'urgence.

En travaillant tant avec les communautés locales qu'avec le gouvernement central, notamment en renforçant les systèmes institutionnels et juridiques tout en contribuant à accroître les connaissances sur les risques, le PNUD a accompagné l'Arménie dans sa transition d'une approche exclusivement axée sur l'intervention en cas de catastrophe à une approche centrée sur la prévention des catastrophes et la réduction des risques.

Étapes clés

1990/1991
Établissement de l'Enquête nationale pour la protection sismique et de l'Administration de gestion des Interventions d'urgence en cas de séismes

2002
Révision de la législation nationale pour renforcer le cadre réglementaire de la RRC

2008
Conversion de l'EMA en ministère des Situations d'urgence

2010
Établissement de la plateforme nationale de RRC

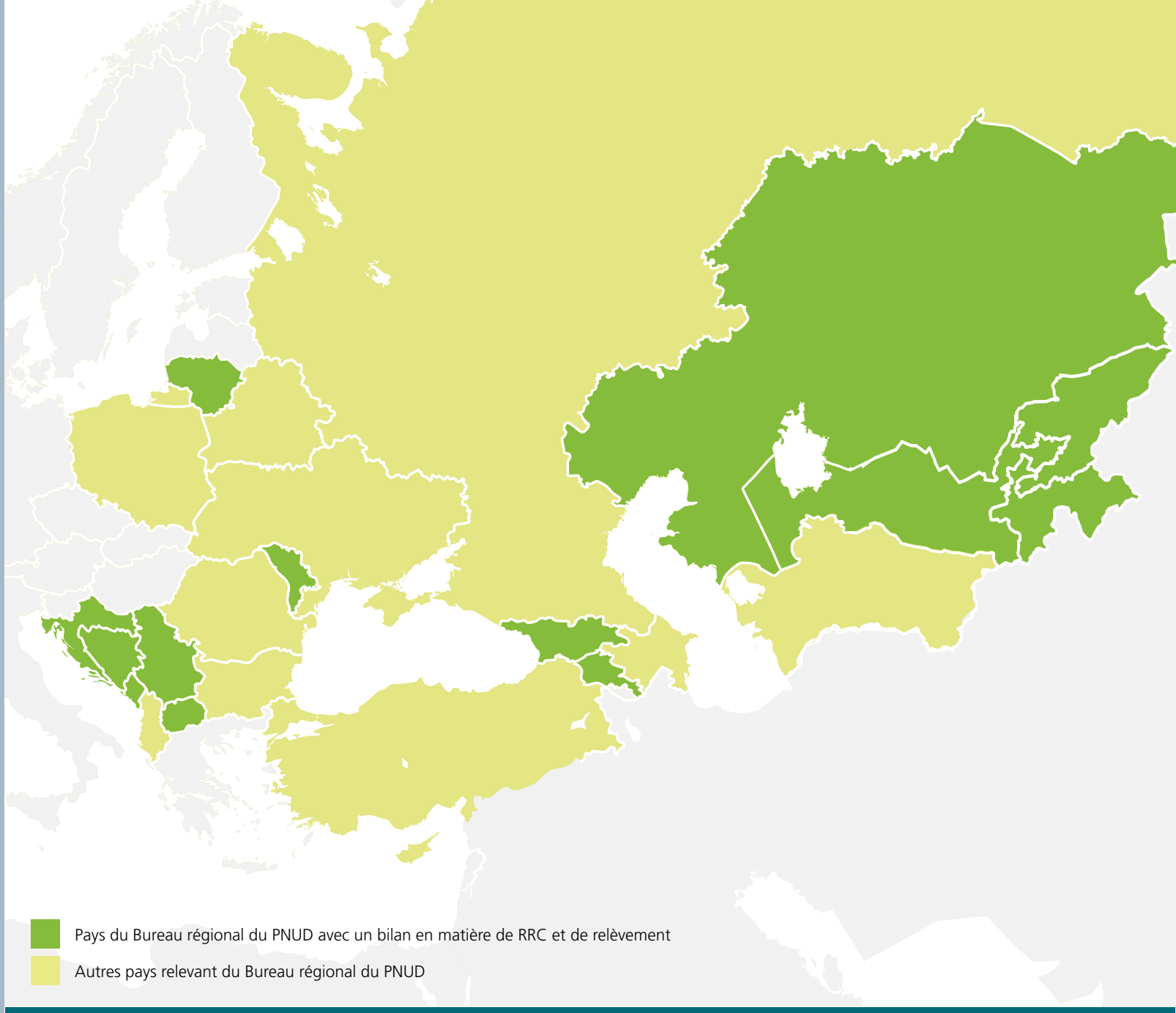
Réalisation d'une évaluation nationale des capacités de RRC

Finalisation de la base de données SIG

2011
Établissement de l'Observatoire national des catastrophes, au sein du Centre de gestion des crises, au ministère des Situations d'urgence

Protocole d'accord signé entre l'ONU et le ministère des Situations d'urgence pour renforcer la collaboration en matière de RRC, de planification préalable et d'intervention

2012
Approbation de la stratégie nationale de la RRC



Europe et Communauté des États indépendants

Plus de 60 000

De 2005 à 2012, plus de 60 000 personnes ont trouvé la mort lors de catastrophes

Plus de 8 millions

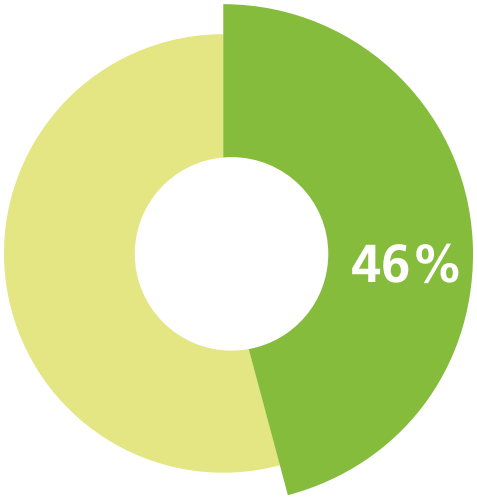
De 2005 à 2012, plus de 8 millions de personnes ont été touchées par des catastrophes naturelles

20 milliards de dollars

Total des dommages de 2005 à 2012, 20 milliards de dollars US

*Source : EMDAT/CRED

Bilan du PNUD :



Pourcentage de pays où le PNUD travaille sur **la prévention des risques de catastrophes et le relèvement**

Le PNUD a soutenu

12

pays en matière de

réduction des risques de catastrophes

Des plans de planification préalable et **d'urgence** ont été établis

au Kazakhstan, au Kirghizistan, en Moldavie et au Tadjikistan

11

pays

ont intégré la **gestion des catastrophes** dans les politiques de **développement**

Des autorités nationales de gestion des catastrophes ont été établies dans

5

pays de la région

Une évaluation **et une cartographie des risques** ont été achevées dans

6

pays de la région

Des cadres juridiques à l'appui de la GRC ont été préparés dans

7

pays

Le Tadjikistan et l'Arménie ont établi des **programmes** de risques **urbains pour** protéger les villes à forte croissance

Les enfants de l'Association de participation active des enfants Teguis aux Philippines plantent de jeunes palétuviers. Les palétuviers offrent une protection indispensable contre les typhons et les inondations catastrophiques.

Crédit : © ONU-SIPC

Réduction des risques

Promouvoir les priorités n° 1 et n° 4 du Cadre d'action de Hyogo

L'un des objectifs clés du PNUD en matière de RRC est de permettre aux pays partenaires de réduire les risques. Le PNUD y parvient grâce à une approche globale axée sur la bonne gouvernance, fondée sur des politiques, des lois, des institutions et des programmes bien planifiés et dotés de ressources suffisantes. Prises collectivement, ces mesures permettent une gestion et une réduction des risques. Les systèmes institutionnels et législatifs (SIL) peuvent faciliter le partage de l'information et l'allocation des ressources en désignant les rôles et les responsabilités essentiels, qui sont ensuite assurés par les agences et les partenaires sectoriels respectifs. En substance, **les programmes de réduction des risques découlent des actions de gouvernance qui les officialisent, les planifient et prévoient des budgets pour eux**.

À cause de la multiplication des risques dus à l'urbanisation et au changement climatique, la gouvernance doit faire face à de nouveaux défis. L'objectif est de s'assurer que les informations sur les risques de catastrophes soient systématiquement appliquées et prises en compte dans la planification du développement et du relèvement. Comme cette section le décrira, la réalisation de cet objectif est facilitée par les systèmes de gouvernance, la sensibilisation et l'intégration de la réduction des risques dans tous les secteurs, ainsi que par le renforcement des capacités et la diffusion des meilleures pratiques.

Avec l'appui du PNUD, 58 pays ont renforcé leurs cadres institutionnels et juridiques en matière de RRC

75 pour cent des agences nationales de gestion des catastrophes dans la région Asie-Pacifique ont reçu une aide technique et/ou financière directe du PNUD

GOUVERNANCE ET RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHES

À la lumière de son travail avec les autorités dans les pays, l'expérience du PNUD prouve qu'une gouvernance appropriée est fondamentale pour réussir à intégrer des considérations de risque dans la planification du développement, dans le but de réduire ces risques [1]. Une base institutionnelle adéquate, ainsi qu'une bonne gouvernance, sont des préalables importants à la RRC.

L'appui institutionnel et législatif fourni par le PNUD aux gouvernements au cours des deux dernières décennies est passé d'une approche de gestion des catastrophes à une approche de gestion des risques. Alors que dans les années 1990 les efforts étaient axés sur la création d'agences nationales de gestion des catastrophes (NDMA) par le biais de programmes unidimensionnels, la réalisation que ces NDMA devaient faire partie d'un processus de réformes publiques plus large a incité le PNUD à puiser dans son savoir-faire en matière de gouvernance pour développer une approche plus globale.

Comme l'illustrent les exemples de « Gros plan » de pays qui paraissent dans le présent rapport, pour assurer une approche exhaustive et durable, le PNUD promeut les systèmes de RRC fondés sur les principes de « bonne gouvernance » : large participation, partenariats, transparence, responsabilité, État de droit, efficacité et réactivité. Une bonne gouvernance en termes de RRC peut garantir la mise à disposition de cadres opérationnels, de capacités et de ressources adéquats permettant aux sociétés de mettre en place des mesures appropriées de prévention, de préparation, de gestion des catastrophes et de relèvement.

1 Programme des Nations Unies pour le développement, 2004. Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development. New York.

Par exemple, dans **les îles Salomon**, le PNUD a collaboré en 2009 avec le Conseil national des catastrophes à la création d'un plan national de gestion des risques de catastrophes. Ce plan reposait sur un vaste processus de consultation où figuraient les communautés, les agences, les secteurs et les divers niveaux de gouvernement. Lors de l'élaboration du plan, le PNUD a insisté sur l'importance de tenir compte des inégalités sociales et des besoins et impacts différenciés selon les sexes. C'est pourquoi, conscient des diverses vulnérabilités qui existent au sein de la communauté, le plan préconise des initiatives RRC spécifiques aux femmes et aux enfants. Compte tenu de la préoccupation selon laquelle les obstacles culturels limiteraient une véritable participation des femmes, et ce, en dépit d'un plan sensible à la disparité entre les sexes, le ministère de la Condition féminine, de la Jeunesse et de l'Enfance est maintenant activement impliqué dans le processus de mise en œuvre, en collaboration avec les ONG locales et la Croix-Rouge nationale.

En **Ouganda**, le PNUD s'est associé au Bureau du Premier ministre pour élaborer et faciliter l'application de la politique nationale de préparation aux catastrophes et de gestion de ces dernières. Cette initiative s'est accompagnée d'un processus de renforcement des capacités locales en matière de gestion des catastrophes. Par le biais du programme de gestion des crises et de relèvement, le PNUD a appuyé le Bureau du Premier ministre et les comités techniques de gestion des crises des districts du nord de l'Ouganda (connus comme comités de gestion des catastrophes des districts) en renforçant la capacité de ces institutions à coordonner les mesures d'urgence et de RRC. Les comités de 11 districts des sous-régions d'Acholi, de Lango et de Teso ont été revitalisés ou soutenus avec succès dans l'établissement de comités de gestion des catastrophes de district. L'objectif était d'assurer que la

prévention des catastrophes, la préparation à ces dernières et l'intervention atteignent le niveau le plus bas de la gouvernance. Les comités ont reçu une formation dans le domaine de la RRC et de l'alerte précoce et ils restent pleinement fonctionnels, œuvrant à améliorer la réduction des risques de catastrophes auprès de leurs communautés.

De même, au **Ghana**, par le biais de l'initiative CADRI, le PNUD a appuyé l'élaboration du Plan d'action ghanéen pour la RRC et l'adaptation climatique pour la période 2011-2015. Ce plan a constitué une réalisation importante et illustre le changement dans l'approche du gouvernement, qui est passée d'une approche réactive à une approche de gestion des risques. Il a mobilisé différentes institutions dans la résolution des risques de catastrophes, en s'appuyant sur un processus de collaboration entre de multiples parties prenantes impliquées dans son élaboration.

Comme en témoignent les cas ci-dessus, le PNUD a collaboré avec les gouvernements du monde entier au développement et au renforcement des politiques nationales de gestion des catastrophes. Ces politiques permettent de créer les agences nationales qui traiteront les dangers et les risques, et elles décrivent les contre-mesures qui doivent être prises pour les réduire. Ces agences coordonnent les activités de prévention des catastrophes et de réduction des risques en définissant les rôles et les responsabilités, en allouant des ressources, en fournissant des cadres d'action, en mettant en œuvre des mesures de prévention et de préparation aux catastrophes et en coordonnant les activités de relèvement et les évaluations lorsqu'une catastrophe survient. Les politiques nationales de RRC jouent également un rôle important en constituant un cadre institutionnel par le biais duquel les allocations budgétaires peuvent se faire, en consolidant les contributions budgétaires nationales allouées aux programmes et aux installations de RRC.

Par exemple, en **République dominicaine**, grâce au programme de RRC mis en œuvre entre 2006 et 2010, le PNUD a collaboré avec les pouvoirs publics pour assurer la mise en œuvre effective de la loi 147-02 sur la RRC. Cette dernière appelait à la création d'un système national de prévention et d'atténuation des catastrophes ainsi que d'intervention (Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres). Une fois le système en place, le PNUD s'est associé à l'ONU-SIPC et a bénéficié du soutien technique de l'Instituto Tecnológico de Santo Domingo et de la Facultad Latino-americana de Ciencias Sociales, en vue de renforcer le système national de RRC et l'application de la loi mentionnée ci-dessus. Des programmes de renforcement des capacités ont été développés pour renforcer le système de RRC, une attention particulière étant accordée à l'intégration de la dimension de genre dans les programmes d'études et à la garantie d'une participation égale. En conséquence, un comité technique national composé de représentants de 22 unités différentes de l'État a été créé et entraîné. Avec l'appui du PNUD, la République dominicaine a transformé

Des résidents de Soroti (Ouganda) aident une personne âgée à traverser une zone inondée en septembre 2012.

Crédit : © John Odong/ IRIN

substantiellement ses capacités de RRC. Le pays dispose désormais d'un Plan national de réduction du risque sismique, d'un Plan national de RRC et d'un Fonds national de prévention, d'atténuation et d'intervention. En outre, le nombre d'unités de gestion des risques au niveau local est en augmentation, ce qui renforce la capacité de coordination du Comité national d'urgence. De plus, la Stratégie nationale de développement 2010-2030 fait de la réduction des risques une question transversale et un de ses principaux piliers, ouvrant la voie à un ancrage plus fort de la RRC dans les programmes de développement.

Comme indiqué dans une étude de l'appui institutionnel et législatif du PNUD à la RRC publiée en 2007, l'ampleur et la nature de la participation du PNUD varient considérablement d'un pays à l'autre, en fonction des différents contextes nationaux. Parce que les institutions et les dispositions établies par les politiques de RRC doivent pouvoir être adaptées à l'évolution des circonstances, le PNUD s'est positionné de manière unique pour aider les gouvernements à poursuivre le développement et le renforcement.

Le renforcement des systèmes institutionnels et législatifs n'est pas limité aux niveaux national ou central. Le PNUD aide les autorités des villes et des régions à intégrer leurs propres systèmes dans ceux de leurs homologues nationaux, normalisant et rationalisant ainsi les politiques et les pratiques de RRC. En **Bolivie** et en **Colombie**, par exemple, le PNUD a contribué à la mise en place et à l'institutionnalisation de systèmes d'intervention en cas de catastrophe à Bogota, Medellin et La Paz. Ces systèmes locaux réagissent à leur tour par rapport aux systèmes nationaux, qui se nourrissent et s'inspirent des activités de RRC décentralisées. Les systèmes de RRC reflètent les systèmes de gouvernance en place dans chaque pays où la législation et les pratiques existantes encouragent fortement la participation populaire à la prise de décisions au niveau local.

Le cas du **Népal** reflète un contexte très différent. L'insurrection maoïste de la fin des années 1990 y a entraîné un ralentissement des efforts d'élaboration d'un plan exhaustif de gestion des catastrophes. Depuis, le PNUD, dont la présence dans le pays date d'avant le conflit, a réussi à relancer le processus de réduction des risques, ce qui a conduit au rétablissement de groupes de travail sectoriels et à l'élaboration et à l'approbation d'une Stratégie nationale de gestion des risques de catastrophes en 2008. Suite à l'approbation de cette stratégie, le Gouvernement du Népal a entrepris la mise en place de nouveaux cadres institutionnels, législatifs et politiques en matière de RRC.

Le PNUD fournit également un soutien critique dans les états complexes, comme en **Afghanistan**. Dans ce pays, le PNUD a collaboré avec l'Agence nationale afghane de gestion des catastrophes dans la révision de la loi sur la gestion des catastrophes. Bien qu'encore inachevée, l'adoption de cette loi signifiera un changement vers une approche exhaustive de RRC (au lieu d'une approche axée sur l'intervention post-catastrophe). Elle servira de base juridique pour l'intégration de la RRC dans

Résidents de la communauté participant activement à l'exercice de cartographie des risques.

Crédit : © PNUD Pérou

le développement et définira clairement les rôles et les responsabilités de l'Agence. Simultanément, les mécanismes et les capacités de préparation et de relèvement, y compris les directives pour une utilisation efficace et transparente du Fonds national d'urgence et le renforcement du Centre national d'intervention d'urgence, sont en train d'être officialisés et améliorés.

Dans les exemples mentionnés ci-dessus, comme dans de nombreux autres pays, le PNUD a été en mesure d'identifier des points d'entrée pour introduire et élaborer des programmes de RRC en collaboration avec les pouvoirs publics. En s'appuyant sur des partenariats aux niveaux mondial, régional et national, les connaissances que possède le PNUD sur chaque pays et la relation établie avec les communautés et les gouvernements par le biais des autres programmes de développement lui ont permis de contribuer au renforcement des systèmes institutionnels et législatifs portant sur la RRC.

INTÉGRATION DE LA RRC DANS LE DÉVELOPPEMENT

La RRC est trop souvent considérée comme une question distincte, séparée des autres considérations liées au développement. Pourtant, du fait que les catastrophes impliquent par définition des pertes étendues, portant généralement sur un large éventail de secteurs et affectant plusieurs segments de la société, la RRC doit être une partie intégrante du développement pour réduire les pertes en cas de catastrophe et protéger les investissements. Des mesures doivent être prises et mises en place dans tous les secteurs concernés et aux multiples niveaux de la société, afin de réduire l'exposition aux risques et à la vulnérabilité. Cette approche exhaustive est nécessaire pour que les pertes soient réduites.

Par exemple, dans les années précédant le séisme de 2010 en **Haïti**, l'APD bilatérale et multilatérale a soutenu le développement de l'infrastructure économique, des routes, des hôpitaux et des écoles du pays. Pourtant, lorsque le séisme s'est produit, il n'a fallu que quelques minutes pour que des centaines d'écoles, d'hôpitaux et de centres de santé soient détruits, et que des kilomètres de routes principales soient gravement endommagés ou rendus inutilisables. Cela démontre les coûts économique et humain élevés qu'entraîne inévitablement la non-prise en compte des mesures RRC dans les milieux exposés aux catastrophes naturelles.

Pour répondre à ce besoin, le PNUD se concentre sur le principal outil de planification du développement du système des Nations Unies au niveau des pays, à savoir le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Le PNUAD imprime la direction des programmes sur cinq ans des agences membres de l'Équipe de pays des Nations Unies (UNCT), comme convenu avec les gouvernements. L'inclusion de la RRC dans le PNUAD est un point d'entrée clé pour assurer que la RRC soit pleinement intégrée dans les programmes de pays de l'ONU, à l'appui des propres efforts de développement des pays concernés. Conjointement avec le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) et l'ONU-SIPC, le PNUD a supervisé l'élaboration de directives pour l'intégration de la RRC dans le processus de préparation du PNUAD. Le PNUD prodigue des conseils continus aux agences des Nations Unies au niveau national sur la façon d'intégrer la RRC dans le développement et la programmation. Il a élaboré et organise une formation pour l'UNCT sur l'intégration de la RRC et l'adaptation au changement climatique dans les cadres de développement nationaux. Depuis la publication des directives d'intégration du PNUAD en 2009, 54 équipes de pays des Nations Unies ont achevé de nouveaux PNUAD – parmi lesquels, 51 comportent une référence aux questions de RRC et sept seulement abordent la RRC comme étant

Depuis 2009, 54 équipes de pays des Nations Unies ont achevé de nouveaux PNUAD – parmi lesquels 51 comportent une référence aux questions de RRC

un problème portant exclusivement sur la préparation et le relèvement [2].

Du côté des partenaires locaux, l'activité de prédilection du PNUD consiste à défendre la RRC en tant que priorité centrale à intégrer dans les cadres de développement nationaux, tels que les documents de stratégie de réduction de la pauvreté. Un des cas les plus marquants est celui du **Pérou**, où, suite à une forte sensibilisation par le PNUD, le **gouvernement a adopté une politique d'État qui rend l'intégration de la RRC dans les projets de développement obligatoires**. De même, au **Honduras**, le PNUD a aidé le Secrétariat du Bureau de la planification du développement à organiser une formation pour les responsables gouvernementaux et les ONG sur la planification du développement, l'intégration de la réduction des risques de catastrophes et l'égalité entre les sexes. Les 45 techniciens formés, dont 55 pour cent étaient des femmes, ont examiné les directives nationales relatives à l'investissement et à la planification du développement et ont intégré une perspective sexospécifique dans leur travail. Dans un exemple marquant, **le Secrétaire financier du Honduras a rendu l'intégration de la RRC obligatoire pour les projets financés par l'argent public**, tout en diffusant de nouvelles directives pour l'évaluation des risques de catastrophes afin de faciliter le processus.

Au **Kirghizistan**, où le PNUD collabore avec les pouvoirs publics sur la RRC depuis longtemps, de nouvelles lois intègrent la RRC dans la gouvernance depuis 2011, et les gouvernements locaux sont en train de modifier les budgets municipaux de manière à inclure des dispositions pour le financement, les indicateurs et la collecte de données concernant la RRC. De même, avec l'appui du PNUD, le **Tadjikistan** a émis des directives officielles pour l'intégration de la RRC dans les plans de développement des districts et a mené des projets pilotes dans 13 districts. Ces réalisations sont le résultat d'un plaidoyer continu et de programmes de RRC réussis, sous la direction des pouvoirs publics et avec l'appui de plusieurs partenaires, dont le PNUD.

Au **Bangladesh**, le PNUD appuie un mécanisme de financement innovant dans le cadre du Programme exhaustif de gestion des catastrophes, qui facilite l'intégration des questions de RRC dans le développement. Pour aider à l'application de mesures de réduction des risques identifiées par les communautés vulnérables, de petites subventions sont versées aux ONG et aux gouvernements locaux. Ces subventions sont accordées sur la base de plans d'action de réduction des risques, développés par le biais d'évaluations des risques communautaires et gérés par un comité d'examen technique et d'approbation. Plus de 550 interventions de réduction des risques, réparties sur 16 districts, ont été financées, dont de multiples mesures d'atténuation structurelles, en grande partie destinées à améliorer certaines installations ou infrastructures au niveau des villages. Environ cinq millions de dollars US ont déjà été distribués. Le mécanisme de financement donne non seulement aux comités locaux de gestion des catastrophes l'occasion de s'impliquer dans la mise en œuvre des mesures de réduction des risques, mais il encourage également les autorités locales à prendre en charge des initiatives de RRC et augmente le niveau de participation de la communauté.

Dans la région Pacifique, le PNUD a aidé le Gouvernement des **îles Cook** à réviser de manière substantielle le Plan national du développement durable (2011-2015), qui comprend un pilier stratégique consacré à l'amélioration de la capacité de résistance des communautés face aux catastrophes et au changement climatique. La RRC a depuis été intégrée comme critère dans le

2 Informations issues d'un rapport préliminaire de l'ONU-SIPC sur l'avancement de l'intégration de la RRC dans la planification des Nations Unies au niveau des pays, février 2013.

processus de sélection pour l'affectation des dépenses budgétaires annuelles de développement du gouvernement. Des considérations budgétaires similaires ont été prises en compte en **Papouasie-Nouvelle-Guinée** avec l'appui du PNUD. Dans ce pays, des informations et des critères sur la réduction des risques sont exigés pour les nouveaux investissements dans les infrastructures publiques.

GESTION DES RISQUES CLIMATIQUES

Le rapport spécial du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), relatif à la gestion des risques d'événements et de catastrophes extrêmes en vue de faire progresser l'adaptation au changement climatique, établit clairement les rapports entre le changement climatique, les événements climatiques extrêmes et les catastrophes [3]. Le PNUD est en train de prendre des mesures rapides pour intégrer l'adaptation au changement climatique (ACC) et la RRC, dans le but de traiter simultanément les risques pour le développement posés par la variabilité et les changements climatiques.

La gestion des risques climatiques (GRC) se réfère à une approche intégrée qui favorise une prise de décision sensible au climat. Elle met l'accent sur les résultats de développement qui sont tributaires des conditions climatiques, tels que l'agriculture, les ressources en eau, la sécurité alimentaire, la santé, l'environnement, l'urbanisme et les moyens de subsistance.

L'une des initiatives de ce domaine a trait au projet de dispense d'assistance technique pour la gestion du risque climatique (CRM-TASP), par le biais duquel le PNUD soutient 17 pays à travers le monde. Le CRM-TASP aide les pays à identifier les risques associés à la variabilité et au changement climatiques, à définir les priorités en matière de réduction des risques de catastrophes, à analyser le contexte institutionnel et politique de GRC, et à évaluer les besoins en capacités pour la mise en œuvre de la GRC. Les résultats sont utilisés comme base pour l'élaboration de programmes exhaustifs de GRC.

Par exemple, au **Népal**, les évaluations du risque climatique axées sur les risques existants et émergents menaçant le secteur de l'agriculture ont été menées et achevées en 2012, dans le cadre du CRM-TASP. Ces évaluations ont conduit à l'élaboration d'interventions relatives à la réduction des risques et à l'adaptation dans le cadre du programme exhaustif de réduction des risques de catastrophes dans six districts. Exécuté avec le concours de six ONG partenaires, ce programme comprend la mise en œuvre de plans de réduction des risques au niveau local dans 35 villages, ce qui implique notamment une formation sur les premiers secours, les systèmes d'alerte précoce, la recherche et le sauvetage, et la RRC communautaire.

Au **Honduras**, un projet similaire comprenait une évaluation sur l'impact du changement climatique sur les petits

Village résistant aux inondations au Bangladesh.

Crédit : © Nasif Ahmed/PNUD Bangladesh

3 IPCC, (2012). Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley (eds.). A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, UK, et New York, NY, USA.

exploitants. Réalisée par le Département de météorologie et le ministère de l'Agriculture en juin 2012, cette évaluation a identifié des possibilités d'améliorer la gouvernance locale et l'organisation sociale afin de réduire les risques climatiques. Ces recommandations sont actuellement étudiées par le biais d'une initiative de GRC intégrée dirigée par le ministère de l'Agriculture, qui vise à renforcer la capacité d'adaptation des communautés et du secteur agricole. La capacité technique des départements nationaux et des agences hydrométéorologiques, ainsi que la capacité institutionnelle pour l'adaptation et la réduction des risques de catastrophes/ la gestion des risques climatiques, se renforcent avec l'appui du PNUD.

En **Ouganda**, compte tenu de l'importance de la production de café sur les moyens de subsistance et dans l'économie nationale, le projet CRM-TASP a permis d'évaluer les impacts du climat sur la culture du café. Les autorités et les communautés ont été encouragées à utiliser les informations météorologiques pour gérer les impacts du changement climatique sur la caféiculture et à intégrer les informations sur les risques climatiques dans les plans de développement nationaux et locaux. Les évaluations ont contribué à guider le processus d'élaboration d'une politique nationale sur le changement climatique, achevée en 2012. Elles ont également analysé les lacunes institutionnelles, politiques et de capacité et ont identifié une série de mesures de réduction des risques et d'adaptation à ces derniers visant à améliorer les résultats de la caféiculture liés au climat.

Pour mieux comprendre la dynamique des profils de vulnérabilité et des risques découlant du changement climatique dans la région de l'Himalaya, et avec l'aide financière de l'unité de préparation aux catastrophes d'ECHO, le PNUD a préparé un projet de phase 2 s'appuyant sur le Programme régional sur les inondations dues au débordement des lacs glaciaires (GLOF) qui s'est achevé en 2009. Le Projet régional de réduction du risque climatique dans l'Himalaya a été mis en œuvre dans les quatre pays qui ont participé à la phase 1 : le **Bhoutan**, **l'Inde**, **le Népal** et **le Pakistan**. Le nouveau projet a renforcé la sensibilisation aux risques liés au climat et à la GRC, ce qui a abouti à la prise en compte des risques GLOF et d'autres aléas hydrométéorologiques dans de nombreux documents de politique et de programmes stratégiques, tels que la Stratégie nationale du Népal, le Cadre national de gestion des risques de catastrophes du Bhoutan, et la Politique de RRC et le plan des besoins de RRC du Pakistan. Ce programme a également été suivi de l'élaboration d'une série de projets de réduction des risques GLOF de plusieurs millions de dollars financés par le Fonds pour l'environnement mondial au Bhoutan, au Népal et au Pakistan, et mis en œuvre par le biais du PNUD, ainsi que des programmes nationaux comportant des éléments spécifiques à

Au Pérou, les agriculteurs sont confrontés à une pénurie d'eau due à la diminution des pluies et au recul rapide des glaciers. Le changement climatique fait peser de graves menaces sur le secteur agricole dans de nombreux pays.

Crédit : © PNUD Pérou

l'ACC. Le PNUD continue de favoriser une collaboration Sud-Sud entre ces pays, axée sur les liens entre les questions de RRC et de GRC.

Le Programme communautaire de gestion des risques climatiques au **Mexique**, qui est axé sur la réduction des pertes et dommages relatifs aux écosystèmes liés aux ouragans, constitue un autre exemple du travail du PNUD sur la GRC. Une évaluation quantitative a révélé des différences importantes dans les dégâts causés par l'ouragan Dean en 2007 dans deux régions avec des profils de biodiversité différents et ayant connu des degrés similaires d'exposition à l'ouragan. À partir de l'analyse qui en a résulté, les autorités et les communautés locales se sont rendu compte de la protection fournie par les mangroves contre les vents et les ondes de tempête, qui s'est particulièrement traduite par des dégâts moindres aux maisons, aux cultures et aux bateaux de pêche. En outre, les communautés se sont aussi rendu compte que leurs écosystèmes contribuaient non seulement à sauver des vies et à préserver les infrastructures pendant un ouragan, mais aussi à accélérer le relèvement après une catastrophe. Grâce à son analyse et à son utilisation dans le sud du Mexique, le projet de GCR a contribué à l'intégration de la réduction des risques de catastrophes fondée sur les écosystèmes dans la stratégie de RRC du pays, lui permettant ainsi de mieux réduire les risques liés à la variabilité et au changement climatiques.

À une plus grande échelle, les programmes de GRC appuyés par le PNUD aident à coordonner les efforts entre les partenaires, dans l'espoir que les résultats combinés feront progresser la pratique de GRC et de RRC au niveau mondial. Dans les années à venir, il est probable que la GRC devienne la plus importante composante de la panoplie de mesures de RRC du PNUD.

GESTION DES RISQUES URBAINS (GRU)

Avec plus de la moitié de la population mondiale vivant dans les zones urbaines, la gestion des risques urbains (URM) devient de plus en plus importante. Des études ont montré que la croissance urbaine rapide et mal planifiée exerce une pression accrue sur les services sociaux et les structures de gouvernance, et qu'elle entraîne de mauvaises conditions de vie pour les populations pauvres. Une santé et une nutrition médiocres ou inadéquates, le chômage chronique et un manque d'éducation constituent des menaces permanentes à la sécurité physique et psychologique, créant des « risques quotidiens » qui provoquent de petites catastrophes de manière régulière. Ces risques quotidiens sont aggravés par les catastrophes naturelles, entraînant un processus d'« accumulation des risques » spécifique aux zones urbaines, où le risque est généré et décuplé par les activités humaines.

Dans le cadre de ses programmes de RRC, le PNUD travaille avec des partenaires à travers le monde pour traiter et réduire les risques urbains. Au niveau mondial, le PNUD et l'Initiative séismes et mégapoles ont mené un processus de consultation en 2007 qui a abouti à la création d'un Forum mondial sur les risques urbains. Le Forum a exploré la façon d'identifier les causes profondes des vulnérabilités des milieux urbains et a arrêté des mesures pour combler les lacunes existantes dans les connaissances, la politique, l'organisation et la pratique. Il a donné un élan décisif au plaidoyer, à la facilitation et au soutien de l'intégration des questions de RRC dans les contextes urbains.

En 2006, le PNUD s'est associé au Consortium ProVention, à l'Institut

international pour le développement de l'environnement et à l'Université du Cap, pour former le **Réseau africain d'analyse des risques urbains (AURAN)**, un programme régional qui a servi de plateforme pour débattre de la gestion des risques urbains avec les gouvernements de l'ensemble de l'Afrique. Ce réseau était composé de six institutions de recherche africaines, dont l'objectif consiste à développer une meilleure compréhension des risques de catastrophes dans les zones urbaines et les actions nécessaires pour les réduire. Au début, le réseau a dû affronter l'idée reçue selon laquelle la pauvreté et les catastrophes en Afrique sont principalement des problèmes ruraux et que ce risque pouvait être réduit grâce à des interventions bien préparées. Les partenariats établis grâce au programme, les informations générées par les évaluations et le soutien apporté à la réduction des risques urbains au niveau communautaire ont tous contribué à un changement dans ces perceptions, ouvrant la voie à un certain nombre de programmes de GRU en train d'être mis en œuvre à travers le continent.

Le programme AURAN a également fait état des enseignements tirés. Il a surtout révélé que, bien que les mesures de réduction des risques au niveau local puissent avoir un impact immédiat sur les communautés ciblées, la participation des pouvoirs publics est cruciale pour assurer la continuité et la durabilité des programmes de gestion des risques urbains [4]. Le programme AURAN a constitué une étape importante dans le développement et la diffusion des connaissances et la sensibilisation, notamment sur l'utilité d'évaluer comment le développement urbain peut accroître la vulnérabilité et comment cette dernière peut être abordée à travers des programmes de gestion des risques efficaces.

Un autre programme sur les risques urbains, le **Programme Villes andines**, a été mis en œuvre de 2006 à 2007 et constitue un bon exemple de la façon dont le PNUD encourage les gouvernements à réduire les risques urbains. Grâce à ce programme, le PNUD a aidé les gouvernements locaux et métropolitains de cinq capitales de la région andine – Bogota (**Colombie**), Caracas (**Venezuela**), La Paz (**Bolivie**), Lima (**Pérou**) et Quito (**Équateur**) – à promouvoir collectivement la RRC et la préparation par le biais du partage des meilleures pratiques. Ce programme a contribué à rassembler divers outils et méthodologies en matière de réduction des risques urbains, et les villes de Bogota et de Quito ont depuis élaboré des stratégies de réduction des risques et de préparation.

Au **Pérou**, le PNUD collabore depuis plus d'une décennie avec l'Institut national de la Défense civile à la mise en œuvre d'un Programme Villes durables. Grâce à ce programme, des cartes des dangers ont été établies et utilisées pour guider des propositions sur l'utilisation des sols et sur les mesures d'atténuation dans 159 municipalités. Cela a permis aux autorités gouvernementales locales d'intégrer la RRC aux plans de développement urbain. À ce jour, plus de 178 études de durabilité ont été menées dans 157 municipalités à travers le pays, aidant une population de plus de sept millions de citadins. **Lors de la Plateforme régionale pour la réduction des risques, qui a eu lieu au Chili en novembre 2012, l'ONU-SIPC a salué ce programme comme l'expérience la plus significative de réduction des risques dans les Amériques.**

4 Les pays couverts par le programme sont : l'Algérie, le Ghana, le Kenya, le Sénégal, l'Afrique du Sud et la Tanzanie. Les résultats du programme ont été publiés dans un livre, Pelling, Mark et Ben Wisner. Disaster Risk Reduction: Cases from Urban Africa. (Londres, Royaume-Uni, Earthscan Press, 2009).

Le PNUD travaille également en étroite collaboration avec les autorités en **Haïti** sur la gestion des risques sismiques en milieu urbain. Les provinces côtières du nord du pays sont particulièrement menacées, car elles sont situées le long d'une faille sismique et ont connu une forte croissance démographique, une augmentation de la pauvreté et un développement non planifié. Suite à une demande spécifique du gouvernement, le PNUD a lancé en 2012 un programme sur les risques urbains, qui est axé sur quatre éléments : i) la réalisation d'évaluations des risques et de la vulnérabilité dans les quatre grandes villes du Nord-Est et Nord-Ouest du pays ; ii) la proposition d'un plan budgétisé pour le renforcement des infrastructures prioritaires et l'intégration du risque sismique dans les plans d'urgence ; iii) le renforcement des capacités des techniciens et des ouvriers de construction en matière de pratiques sismiques, dans le cadre d'une sensibilisation des gouvernements locaux et des communautés ; iv) le renforcement des politiques publiques pour mieux intégrer la RRC, avec un accent particulier sur le risque sismique. Le projet constitue un bon exemple d'un programme de RRC pluridimensionnel, visant à engager les communautés locales, les pouvoirs publics et le secteur privé à œuvrer en faveur de la sensibilisation ainsi que du renforcement des capacités et des politiques de manière intégrée.

Le PNUD appuie également les programmes GRU en Asie. Au **Pakistan**, après le séisme de 2005, le PNUD a collaboré avec le gouvernement à la mise en œuvre du projet d'assistance technique pour la gestion du relèvement rapide après un séisme. Ce projet comprenait un programme innovant de construction plus sûre, qui consistait à aider des organisations comme ONU-HABITAT et une ONG népalaise, la Société nationale de technologie sismique, à proposer une formation à des milliers de maçons sur les pratiques de construction plus sûres avec des matériaux locaux. **Le programme a non seulement permis aux communautés de mettre en œuvre des mesures de relèvement sans avoir à attendre qu'une aide nationale leur parvienne, mais a aussi abouti à la construction d'environ 500 000 maisons parasismiques permanentes.**

Le projet a ensuite été généralisé par le gouvernement, en collaboration avec ONU-Habitat, au cours de la phase de reconstruction. Le code de construction pour la zone touchée par le séisme a été révisé avec le soutien technique du PNUD et a été adopté comme règlementation de construction permanente. En parallèle, dans le cadre du Programme plus général de renforcement des capacités nationales en matière de RRC, le projet de réduction des risques de séisme s'est appuyé sur l'expérience acquise, ce qui a poussé à construire de façon plus sûre et à former des maçons dans d'autres régions du pays sujettes aux séismes.

▲ *Des enfants jouent dans les rues inondées de Sanaa, la capitale du Yémen.*

Crédit : © Annasofe Flamand/IRIN

Deux résidents locaux marchent à travers les décombres de leurs maisons détruites par le séisme d'octobre 2005 qui a frappé le Pakistan.

Crédit : © Evan Schneider/ONU Photo

Le projet régional de réduction des risques sismiques et de préparation au relèvement, lancé en 2007 avec le soutien du gouvernement du Japon, a également conduit à des résultats importants dans la gestion des risques urbains [5]. Grâce à ce projet, des villes du **Bangladesh**, du **Bhoutan**, de l'**Inde**, du **Népal** et du **Pakistan** ont adopté des mesures de réduction du risque sismique et de préparation, telles que des révisions des codes nationaux de la construction et des directives, et elles ont renforcé leurs capacités grâce à une participation à des formations et des événements de partage des connaissances. Au **Népal**, où le projet s'est achevé en décembre 2010, plus de 300 personnes ont été formées à l'analyse structurelle des bâtiments et aux codes de construction sûre. À la suite de ces initiatives, deux municipalités ont incorporé des listes de contrôle, conformément au Code national de la construction, dans le formulaire de demande des permis de construire. Pour illustrer l'utilité de procéder à la réfection de bâtiments structurellement défectueux, le programme s'est procuré l'aide technique du Centre asiatique de prévention des catastrophes et de l'Institut de recherche en construction du Japon pour mener des évaluations sismiques dans cinq bâtiments publics, suivies d'une démonstration de l'aménagement parasismique des bâtiments. La combinaison d'approches « douces » à la sensibilisation, accompagnée de résultats visibles tels que la mise en conformité des bâtiments, a abouti à une priorisation accrue du risque sismique chez les gouvernements locaux du Népal.

La présence du PNUD dans les pays et sa capacité opérationnelle constituent également l'occasion d'appuyer les efforts mondiaux de sensibilisation sur des questions

5 Pour de plus amples informations, voir : Programme des Nations Unies pour le Développement, 2011. « Programme de réduction des risques sismiques et de préparation au relèvement pour la région Asie du Sud – Rapport de synthèse final ».

spécifiques, telles que la campagne mondiale de réduction des catastrophes « Préparer les villes à s'adapter — Ma ville se prépare » lancée par l'ONU-SIPC en 2010. La campagne tire parti des campagnes mondiales précédentes orientées vers les écoles et les hôpitaux sûrs et établit 10 points qui peuvent contribuer à rendre les villes résistantes.

Au **Liban** par exemple, pas moins de 257 municipalités et l'Union des municipalités ont officiellement décidé de participer à la campagne « Préparer les villes à s'adapter ». Le PNUD a appuyé la mise en œuvre de la campagne dans l'ensemble du pays et, en conséquence, la législation a été revue, les mécanismes institutionnels ont été réexaminés et améliorés, les ressources sont mises à disposition pour la sensibilisation du public et les programmes de renforcement des capacités pour les médias et le secteur public ont été étoffés.

Au **Bangladesh**, les responsables du programme détaillé de gestion des catastrophes du PNUD ont signé un protocole d'accord avec ceux de l'Association des municipalités, qui réunit tous les maires des municipalités, promettant d'unir leurs efforts dans leur engagement à rendre les villes résistantes aux risques urbains qui apparaissent. Les objectifs de ce protocole d'accord comprennent la mise en œuvre progressive des 10 points essentiels de la campagne « Préparer les villes à s'adapter — Ma ville se prépare ».

De même, au **Salvador** et au **Vietnam**, la campagne a été lancée à l'occasion de la tenue de forums nationaux organisés avec l'appui du PNUD. Au Vietnam, les cinq plus grandes villes et centres économiques les plus importants du pays – Ho Chi Minh, Hanoi, Haiphong, Can Tho et Da Nang – se sont joints à la campagne. Au **Salvador**, les participants venant des municipalités ont pris l'initiative de réexaminer leurs progrès et leurs priorités dans le cadre de la campagne, et ils ont adressé leurs conclusions au gouvernement et au PNUD à San Salvador.

DÉVELOPPER LES CAPACITÉS ET DIFFUSER LES CONNAISSANCES

Comme mentionné, une bonne gouvernance de la RRC nécessite que le grand public soit suffisamment informé des principaux risques de catastrophes naturelles qui existent et soit capable de prendre les précautions nécessaires. C'est pourquoi le PNUD soutient le monde universitaire dans l'élaboration de programmes et de diplômes de troisième cycle sur la RRC, qui à leur tour contribuent à la disponibilité accrue d'experts locaux sur la RRC. Par exemple, des programmes ont déjà été déployés avec l'appui du PNUD à la Universidad Autónoma de Santo Domingo et l'Universidad Nordesatana en **République dominicaine**, ainsi qu'à la Universidad de San Carlos au **Guatemala**, où la formation, initialement conçue pour les spécialistes de la planification nationale, a été ultérieurement ouverte aux responsables gouvernementaux de tous les pays d'Amérique centrale. L'université UCA

Au Honduras, un membre de la communauté construit une école aux normes parasismiques à l'aide de techniques locales.

Crédit : © Marcos Rodriguez/PNUD Honduras

du **Salvador** a également mis en place un programme d'études de troisième cycle sur l'égalité des sexes et la RRC, suite à l'obtention d'une aide technique du PNUD pour développer et animer des ateliers adaptés sur la RRC et l'égalité des sexes au Honduras et le Salvador.

En **Indonésie**, un programme d'études de troisième cycle en gestion des catastrophes a été élaboré, avec l'appui du PNUD, dans une université de premier plan à Banda Aceh. Cette initiative a été complétée par la création d'un groupe de réflexion sur la science des catastrophes et l'atténuation de leurs effets. Ces deux développements contribuent à l'accroissement des connaissances et de la sensibilisation à propos de la RRC.

En **Afghanistan**, grâce au soutien conjoint du PNUD, du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et du Centre international pour le développement de la montagne à l'université de Kaboul, un Département de la protection de l'environnement et de la gestion des catastrophes a été établi. Puis a suivi la mise en place d'un programme de licence en gestion des catastrophes et protection de l'environnement. Au début de 2013, on estime que 200 étudiants (dont environ 25 pour cent de femmes) ont suivi ce cours de premier cycle.

L'Initiative de renforcement des capacités pour la réduction des risques de catastrophe (CADRI) constitue un autre moyen par lequel le PNUD fait usage du volume élevé de connaissances recueillies par le biais de ses bureaux. Créée en 2007, l'initiative CADRI est un programme interagences du PNUD, de l'OCHA, de l'UNICEF, du PAM et de l'OMS, avec la participation de la FICR et du Dispositif mondial de réduction des effets de catastrophe et de relèvement (GFDRR) de la Banque mondiale. S'appuyant sur les capacités de ses organisations partenaires et leurs réseaux, l'initiative CADRI fournit des services consultatifs aux autorités et aux organisations nationales sur l'évaluation des capacités et l'élaboration de stratégies ; par ailleurs, elle aide aux services de formation et de facilitation, elle prépare des outils d'apprentissage et des méthodologies de renforcement des capacités, et elle favorise l'échange des connaissances et l'établissement de réseaux pour favoriser les partenariats et diffuser les bonnes pratiques.

Les conclusions d'une évaluation indépendante indiquent que, pendant la première phase de mise en œuvre (2007-2012), CADRI a réussi à rassembler les représentants du système des Nations Unies et les parties prenantes des pays individuels à un niveau national pour élaborer un cadre robuste et coordonné pour le développement des capacités de RRC. CADRI a élaboré un concept et une méthodologie de développement des capacités, qui ont été mis en place dans un certain nombre de pays, en mettant l'accent sur l'évaluation des capacités, la priorisation des besoins de développement des capacités et la planification de mesures. CADRI a également fourni des services de conseil et de formation aux agences des Nations Unies, y compris à leurs équipes de pays, ainsi qu'aux gouvernements et aux autres parties prenantes aux niveaux national et régional. Ainsi, les bénéficiaires ont pu acquérir une compréhension conceptuelle et opérationnelle de la RRC suffisante pour mettre en œuvre les programmes. Une étroite collaboration entre les organisations partenaires a également contribué à créer une dynamique et des synergies dans les pays qui sont soutenus par leurs programmes respectifs.

En **Colombie**, le PNUD a collaboré avec le gouvernement local de la ville de Manizales pour élaborer et mettre en œuvre un programme communautaire destiné à lutter contre le risque de glissements de terrain. Au moins 200 femmes chefs

Les enfants apprennent les meilleures pratiques de gestion des catastrophes naturelles — sécheresse, inondations, glissements de terrain et foudre — grâce à un jeu similaire au « Jeu de l'oie ».

Crédit : © PNUD Sri Lanka

de famille ont été formées pour jouer le rôle de « gardiennes des flancs de montagne » dans leur communauté. Ces « gardiennes » ont été chargées de la sensibilisation aux risques, de la surveillance et de l'identification des zones menacées d'effondrement, de l'entretien des infrastructures construites pour stabiliser les flancs de montagne, et du partage des informations visant à dissuader les familles de s'installer dans les zones à haut risque. Le principal résultat de cette initiative a été une réduction du nombre de glissements de terrain se produisant à Manizales et la diminution de la menace que ce risque pose pour la sécurité humaine dans la ville. En outre, il y a eu une diminution considérable des pertes humaines et économiques ainsi que de la dégradation de l'environnement, grâce à une surveillance efficace et à l'entretien de 49 zones à flanc de montagnes à haut risque.

La compilation et la diffusion des connaissances sont fondamentales pour la RRC, comme l'illustre le fait qu'elles représentent la troisième priorité d'action du CAH. Bien qu'en elle-même la diffusion des bonnes pratiques ne suffise pas, elle peut être un catalyseur de changement, en mettant en évidence les zones où des investissements peuvent déboucher sur des résultats positifs en termes de réduction des risques et, en fin de compte, de réduction des pertes dues aux catastrophes.

Le PNUD apporte un appui aux programmes

Gros plan :

Inde

Le sous-continent indien est très exposé aux catastrophes. La pauvreté, la forte densité de population, en particulier dans les zones urbaines, et la dégradation de l'environnement sont quelques-uns des facteurs qui augmentent la vulnérabilité à l'impact des catastrophes naturelles, notamment les inondations, les sécheresses, les cyclones et les tremblements de terre.

de RRC en Inde depuis le milieu des années 1990, mais ce n'est qu'à partir du moment où une série de catastrophes se sont produites que la réduction des risques de catastrophes (RRC) est devenue une véritable priorité. Un cyclone dans l'État d'Orissa en 1999 et le séisme dans le Gujarat en 2001 ont tous deux eu un impact profond sur la perception et l'engagement du pays envers la RRC. Peu de temps après le séisme, le Premier ministre indien a convoqué un comité spécial de haut niveau qui a été chargé de fournir des recommandations pour améliorer les systèmes de réduction des risques du pays. Les recommandations ont appelé, entre autres, à la création d'un ministère de la Gestion des catastrophes naturelles, à la mise sur pied de centres d'intervention d'urgence au niveau des États et des districts, à l'élaboration et à l'intégration de plans de gestion des catastrophes (PGC) au niveau national, à la préparation de PGC aux niveaux infranational et communautaire pour assurer la dernière étape de la mise en œuvre, et à l'adoption d'une loi nationale pour la gestion des catastrophes.

Pour répondre à ces recommandations, un programme ambitieux de gestion des catastrophes a été lancé en 2002 par le Gouvernement indien et le PNUD. Ce vaste programme couvrait environ 30 pour cent de la population indienne, répartie dans 176 districts exposés aux catastrophes naturelles dans 17 États, et englobait des programmes aux niveaux politique, institutionnel et communautaire.

Suite à ce programme, le gouvernement a pu établir des centres de gestion des catastrophes dans 176 districts, dont 105 centres d'intervention d'urgence au niveau des districts, et il a renforcé des centres dans 12 villes. En outre, des plans de gestion des catastrophes prenant en compte de multiples dangers ont été préparés au niveau des districts (175), des blocs (1 571), des panchayats (32 374), des villages (157 241) et des municipalités (941). Comme signe de l'importance croissante de la RRC, le Plan national de gestion des catastrophes a été mis en avant par la Commission de planification de l'Inde dans son onzième document de planification quinquennale (2007-2012), alors que le gouvernement soulignait l'importance de généraliser les activités de RRC au niveau communautaire, en en faisant une priorité nationale.

Le programme du gouvernement et du PNUD représentait la pierre angulaire d'un objectif gouvernemental beaucoup plus grand consistant à atteindre une réduction durable du risque global dans la plupart des districts à risques du pays. Un autre programme, le Projet de réduction de la vulnérabilité sismique en milieu urbain, également soutenu par le PNUD, avait pour objectif d'intégrer la réduction des risques sismiques dans des villes indiennes ciblées. En conséquence, 37 plans de gestion des catastrophes en milieu urbain ont été préparés, tandis que 11 villes modifiaient les règlementations de construction de bâtiments pour garantir des habitats urbains plus sûrs. Les autorités municipales ont conçu et utilisé des directives pour des technologies résistantes aux catastrophes et des manuels de formation ont été élaborés pour promouvoir des pratiques de construction sûres. De plus, les centres d'urgence de 23 villes ont été équipés de systèmes de technologie de l'information pour combler les lacunes de coordination dans la gestion des interventions en cas de catastrophe en milieu urbain.

Le PNUD a appuyé la réalisation d'évaluations des risques de catastrophes et de vulnérabilité à ces dernières dans l'Andhra Pradesh, à Jalandhar (Pendjab) et dans quatre districts du Bengale occidental. Celles-ci ont permis de mieux comprendre les risques, ce qui aide les gouvernements des États concernés à élaborer des programmes d'atténuation appropriés.

En outre, le PNUD a fourni une aide technique à l'Institut national de gestion des catastrophes pour la préparation de modules concernant des secteurs précis, afin de faciliter les formations aux niveaux national et des États. Les formations spécialisées dans les secteurs de la santé et de l'éducation ont aidé les ministères à institutionnaliser ces formations dans leurs programmes habituels. Plus

Communautés habilitées à reconstruire leurs maisons en utilisant des techniques de résistance aux catastrophes et des matériaux locaux.

Crédit : © Jay Mandal/PNUD Inde

important encore, le gouvernement central a créé, avec l'appui du PNUD, un programme scolaire national applicable dans tous les États de l'Inde qui comprend des parties sur les catastrophes et les risques, ainsi qu'un module de formation des enseignants appliqué par le Conseil national de l'éducation.

L'intégration de l'égalité des sexes a également constitué une priorité importante du plan de gestion des catastrophes, qui reconnaît que cette question est une composante essentielle pour assurer la prise en compte des personnes les plus vulnérables. Par exemple, on estime que 75 pour cent des personnes les plus touchées par le tsunami de 2004 dans l'océan Indien étaient des femmes et des enfants. Deux composantes du programme ont reçu une attention particulière : en premier lieu, les équipes et les comités de gestion des catastrophes ont assuré une représentation adéquate des femmes à tous les niveaux ; et, deuxièmement, le renforcement des capacités de ces comités et de ces équipes a garanti la formation des femmes dans les domaines des premiers secours, de la gestion des abris et des recherches et sauvetages. Sur le terrain, les initiatives sensibles à la dimension de genre ont été documentées par le PNUD dans *Women as Equal Partners*, un rapport publié en 2008 qui mettait en avant la participation active des femmes dans les activités de RRC. Par exemple, dans le district de Bhadrak de l'État d'Orissa, les femmes étaient des membres actifs des équipes de gestion des catastrophes du village. De fait, elles sont apparues comme des modèles pour les autres femmes et pour la communauté dans son ensemble, ce qui a contribué à transcender le clivage traditionnel entre les hommes et les femmes et leur a permis de participer au processus décisionnel.

Grâce aux programmes, le renforcement des capacités au niveau de la communauté et du gouvernement s'est avéré très efficace. Dans l'État du Bengale occidental, pendant les inondations de 2006 et 2007, les habitants du district de Burdhwan ont bien réagi à la situation et ont mis à profit leur formation en sauvetage et la fourniture de matériaux pour les abris temporaires. De même, en 2008, le Département de l'irrigation du Bengale occidental, avec l'appui des équipes spéciales de RRC, a réparé des brèches le long des digues locales pour protéger la zone contre les inondations et empêcher une catastrophe. Le village de Samiyarpetti dans le district de Cuddalore de l'État du Tamil Nadu représente le meilleur exemple de l'impact positif de la RRC. Dans ce cas, la formation de villageois a été dispensée juste un mois avant le tsunami de 2004, et par conséquent, la perte de vies était relativement plus faible que dans les villes exposées de la même manière. Un village qui n'avait pas reçu de formation, à seulement deux kilomètres, a enregistré trois fois plus de victimes.

Étapes clés

1995 — Établissement du Centre national pour les catastrophes par le ministère de l'Agriculture et de la Coopérative

1999 - 2001 — Sous la supervision du PM, réalisation d'un examen des mécanismes de RRC en Inde et établissement de recommandations pour leur amélioration

2002 — Transfert de la responsabilité de la gestion des catastrophes du ministère de l'Agriculture au ministère de l'Intérieur

2005 — Loi sur la gestion des catastrophes naturelles

2005 — Établissement de la NDMA, dirigée par le PM et création d'Institutions RRC au niveau des districts

2007 — Intégration de la RRC dans le 11e Plan quinquennal (2007-2012)

Les évaluations de programme ont conclu que le soutien exhaustif apporté par le PNUD à la RRC en Inde a permis d'opérer un changement de mentalité parmi les pouvoirs publics et les communautés rurales ciblés, en accordant une plus grande importance à la gestion des catastrophes et en améliorant les capacités d'adaptation. La plus grande contribution des programmes a porté sur la préparation aux catastrophes, en aidant les communautés et les villes à identifier les risques et à prendre les précautions nécessaires.

En plus du soutien fourni pour mieux comprendre les risques et renforcer les capacités de préparation et de relèvement, le PNUD travaille également au renforcement des systèmes institutionnels et juridiques pour la RRC. Une série de consultations avec les ONG et les milieux universitaires a récemment été organisée pour sensibiliser au CAH et obtenir des points de vue sur les priorités post-CAH. De même, une aide technique a également été accordée pour l'intégration de la RRC dans le 12e plan quinquennal, et des politiques de RRC des États ont été formulées dans le Karnataka, le Kerala et le Madhya Pradesh. Enfin, des plans de réduction des risques de catastrophes ont été préparés ou révisés par les gouvernements de 21 États, 75 districts et 45 villes.

Pour continuer à tirer profit de ces réalisations, le PNUD maintiendra son soutien au gouvernement aux niveaux national et des États afin de veiller à ce que la base de ressources humaines requise constituée d'experts en RRC soit disponible pour garantir des capacités sur le long terme. Le PNUD et les partenaires concernés doivent continuer à soutenir les nouvelles priorités et politiques nationales en matière de réduction des risques, et à fournir un soutien technique adéquat pour relever les défis émergents, tels que les risques accrus résultant du changement et de la variabilité climatiques. Les évaluations des programmes appuyés par le PNUD ont fait ressortir l'importance d'aborder la RRC comme un problème de développement et de gouvernance et de maintenir les investissements dans la région pendant une période prolongée afin de parvenir à des résultats tangibles. **Aujourd'hui, l'Inde possède une structure de RRC bien identifiée, des ressources financières adéquates, des plans de gestion des catastrophes à l'échelle des États et des installations de base qui témoignent des progrès réalisés dans le domaine de la RRC.**

DIMENSION DE GENRE, EXCLUSION SOCIALE ET RRC

En cas de catastrophe, les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées et les autres groupes socialement exclus sont souvent touchés de façon disproportionnée. Les facteurs socioéconomiques et culturels sont discriminatoires à l'égard de ces groupes, les empêchant d'accéder aux ressources nécessaires pour se protéger et se relever après une catastrophe. Les femmes sont souvent plus pauvres, reçoivent moins d'éducation, et sont exclues des processus de prise de décision politique et familiale ayant une incidence sur leur existence. Ces inégalités économiques et sociales se traduisent par le fait que les femmes possèdent moins de biens et de maigres moyens, ce qui peut accroître leur vulnérabilité face aux catastrophes.

Afin de bien comprendre les risques, il est essentiel d'incorporer des considérations sexospécifiques dans les analyses des vulnérabilités et des capacités communautaires. Le PNUD soutient cette approche, considérant qu'il est essentiel de s'assurer que les besoins différenciés des femmes et des hommes soient pris en compte dans tous les domaines de la RRC et du relèvement. Grâce à ce processus, des efforts sont également déployés pour impliquer les femmes dans le cadre du processus technique et de prise de décision.

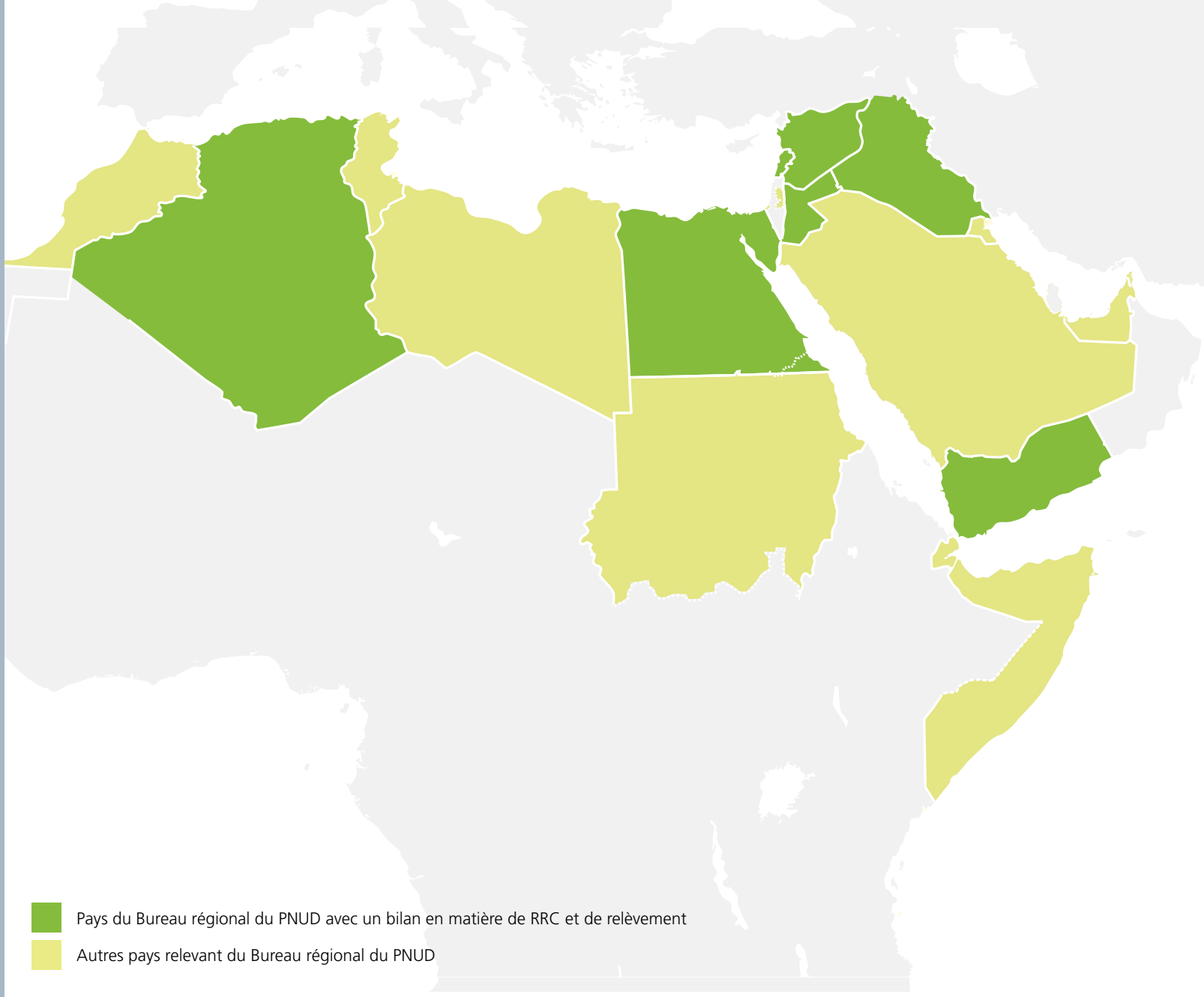
Par exemple, grâce à un projet appuyé par le PNUD au **Liban**, une évaluation a été menée pour examiner la prise en compte des disparités entre les sexes dans les documents clés relatifs à la RRC, y compris les politiques, les plans, les lois et les règlements, ainsi que dans les processus décisionnels. Cette évaluation, qui comprenait des entretiens avec 25 parties prenantes les plus importantes, a fait apparaître une absence de prise en compte des disparités entre les sexes dans la plupart des documents. En même temps, elle a également souligné qu'un certain nombre de femmes expertes dans les domaines des sciences fondamentales, de la géophysique, de l'ingénierie et de l'architecture étaient disponibles et pouvaient aider à prendre en compte les disparités entre les sexes et contribuer aux activités de préparation dans les principales administrations de l'État et au sein des organisations de la société civile. Le rapport est parvenu à la conclusion que, puisque les catastrophes sont une préoccupation nationale, la sensibilisation et la préparation devraient être étendues aux institutions des secteurs public et privé, en s'efforçant de rehausser le profil des questions d'égalité des sexes parmi les spécialistes de RRC, les universitaires et les ONG. Par le biais du même projet, le PNUD a collaboré avec la Commission nationale pour les femmes libanaises afin de préparer un plan d'action national visant à incorporer une composante RRC dans la stratégie nationale pour les femmes.

Un autre exemple probant est celui de l'**ancienne République yougoslave de Macédoine**, où des experts en égalité des sexes ont été recrutés par le PNUD dans le cadre de l'équipe de projet RRC. Le projet a fourni des conseils techniques aux autorités nationales pour garantir que les besoins des minorités ethniques et vulnérables d'un point de vue social soient intégrés dans les évaluations de la vulnérabilité et dans les politiques de gestion de crise. Le Centre de gestion des crises a ensuite créé une équipe dédiée à l'égalité entre les sexes, a nommé un coordinateur de l'égalité entre les sexes, et a adopté une politique en matière de budgétisation tenant compte de l'égalité des sexes, afin de garantir qu'un pourcentage des ressources soit alloué aux questions d'égalité entre les sexes.

Comme illustré par ces exemples et par d'autres tout au long de ce rapport, le PNUD s'efforce de placer les femmes au cœur de la programmation RRC. Le PNUD utilise également les catastrophes et les projets de RRC comme points d'entrée pour modifier les relations existantes et inéquitables entre les sexes, en vue d'arriver à des résultats positifs à long terme, au-delà de la sphère des catastrophes.

Boîte à outils – Intégration des questions d'égalité entre les sexes dans le domaine de la RRC

- *Making Disaster Risk Reduction Gender-Sensitive: Policy and Practical Guidelines,* UNISDR, UNDP, IUCN, 2009.
- *Integrating gender in disaster management in Small Island Developing States: a guide*, UNDP, 2012.
- *Guidance note on Recovery: Gender,* IRP, UNDP et UNISDR, 2010.
- *The gendered dimensions of disaster risk management and adaptation to climate change - Stories from the Pacific*, AusAid et UNDP, 2008.
- *Gestión de Riesgo con equidad de género: GREG* (Gestion des risques et égalité des sexes), CRMI, 2009.
- *Superar la desigualdad, reducir el riesgo: gestión del riesgo de desastres con equidad de género*, UNDP México, 2007.
- *Overview of linkages between Gender and Climate Change,* Global Gender and Climate Alliance (GGCA) et UNDP, 2012.
- Gender community of practice: *www.americalatinagenera.com*
- *Women as equal partners: gender dimensions of disaster risk management programme,* Gouvernement indien et PNUD Inde, 2008.
- *Recognise the strength of women and girls in reducing disaster risks: stories from Viet Nam*, Care, ECHO, Oxfam, PNUD Vietnam, ONU Femmes, et al., 2012.



États arabes

Plus de 5 000

De 2005 à 2012, plus de 5 000 personnes ont trouvé la mort lors de catastrophes

Plus de 22 millions

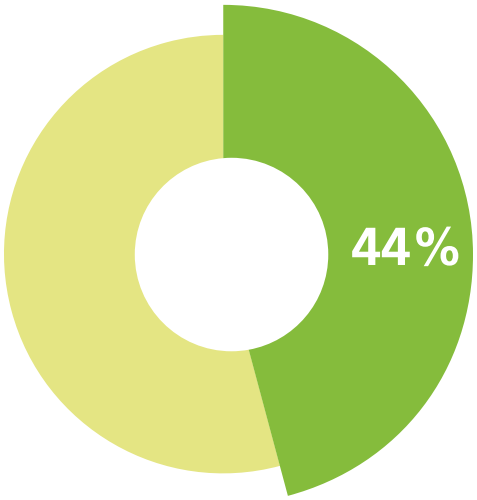
De 2005 à 2012, plus de 22 millions de personnes ont été touchées par des catastrophes naturelles

3 milliards de dollars

Total des dommages de 2005 à 2012, 3 milliards de dollars

*Source : EMDAT/CRED

Bilan du PNUD :



Pourcentage de pays où le PNUD travaille sur **la prévention des risques de catastrophes et le relèvement**

Le PNUD a aidé

8

pays à renforcer leurs capacités de réduction des risques de **catastrophes**

Finalisation des évaluations des besoins après une catastrophe à **Djibouti** et au **Yémen**

Une évaluation et une cartographie des risques ont été réalisées dans

6

pays de la région

La Jordanie et la **Syrie** ont intégré la gestion des **catastrophes** dans les politiques de **développement**

Des bases de données des pertes dues aux catastrophes ont été établies dans

4 pays de la région, dont le Liban

Le PNUD a aidé

4

pays à préparer des cadres **juridiques de** soutien à la gestion des catastrophes

Des programmes de gestion des risques urbains ont été établis en **Algérie** et en **Jordanie**

Formation en opérations de sauvetage.

Crédit : © PNUD Pakistan

Gestion des risques résiduels

Promouvoir les priorités n° 4 et n° 5 du Cadre d'action de Hyogo

Malgré une meilleure identification des risques, une meilleure sensibilisation et la présence de systèmes de gestion efficaces, il existe toujours un degré de risques résiduels qui subsiste. Les autorités de gestion des catastrophes et les communautés développent donc des capacités de préparation, d'intervention, de secours et de relèvement après une catastrophe, afin de répondre de manière adéquate aux catastrophes anticipées et imprévues.

PRÉPARATION AUX CATASTROPHES

Fort de son expertise en matière de RRC et de sa présence dans les pays avant que les catastrophes ne se produisent, le PNUD a été mandaté par l'Assemblée générale pour travailler sur la prévention [1]. En fournissant des orientations de politique, un soutien à la mise en place de cadres réglementaires et un soutien à la coordination de la préparation et du relèvement, le PNUD contribue à faire en sorte que les aspects institutionnels et de planification du relèvement après les crises soient abordés avant que les catastrophes ne se produisent.

Dans le contexte de la réduction des risques de catastrophes, le PNUD aide les gouvernements à développer les capacités nécessaires à la bonne gestion de tous les types de situations d'urgence et à réaliser une transition en douceur depuis la phase d'urgence jusqu'au relèvement efficace et durable. La préparation repose sur l'analyse des risques de catastrophes et englobe un large éventail d'activités — de la planification d'urgence au stockage de matériel et de fournitures, à la clarification des responsabilités institutionnelles et des mandats, à la coordination et aux accords financiers de relèvement.

1 A/RES/52/12B (9 janvier 1998) ;

Le PNUD travaille avec les autorités et les communautés locales pour veiller à ce qu'une planification adéquate soit en place pour faire face aux catastrophes. Aux **Maldives**, par exemple, le PNUD a appuyé l'élaboration de directives sur la préparation et l'intervention d'urgence en milieu scolaire, qui informent les administrateurs scolaires, le personnel et les étudiants sur les procédures à suivre en cas d'urgence. En outre, des plans communautaires de préparation aux catastrophes ont été élaborés dans 39 îles situées dans sept atolls, deux d'entre eux ayant mené des exercices de simulation. Toutes ces mesures appuyées par le PNUD aident les communautés locales résidant dans des zones exposées aux catastrophes à être mieux préparées en cas de tempêtes, de tsunamis et de séismes. De même, le PNUD, en partenariat avec l'UNICEF, a également apporté son soutien aux gouvernements de **Papouasie-Nouvelle-Guinée** et des **Îles Salomon** pour élaborer des plans de RRC dans le secteur de l'éducation. Ces plans ont conduit à l'allocation de fonds nationaux de développement rendant possible une planification préalable supplémentaire dans les écoles des îles Salomon.

Simulation d'intervention d'urgence en Mongolie.

Crédit : © PNUD Mongolie

Dans de nombreux pays, le PNUD appuie les initiatives communautaires de préparation aux situations d'urgence dans le cadre de programmes de RRC plus généraux. Pour ne citer qu'un exemple, en **République dominicaine**, en plus du soutien à l'élaboration d'une formation universitaire sur la santé et la réduction des risques de catastrophes, grâce à un partenariat avec l'OPS (Organización Pan-Americana de la Salud) et l'Union européenne, le PNUD a collaboré avec les autorités dans la région du Nord-Est afin de renforcer les capacités de planification préalable et d'intervention. Au total, 60 des communautés les plus vulnérables ont été identifiées et soutenues dans l'élaboration de plans de gestion des risques. Ces derniers comprenaient notamment des plans d'urgence et des procédures opérationnelles pour la planification préalable et l'intervention. Des itinéraires d'évacuation ont également été identifiés et, en partenariat avec la Croix-Rouge dominicaine, des simulations d'urgence ont été menées. Des rapports des membres de la communauté, des autorités locales, des partenaires et des responsables gouvernementaux documentent une amélioration de la capacité de RRC dans la région suite à la mise en œuvre des programmes du PNUD.

Adoptant une approche innovante de la préparation aux catastrophes et de son travail avec le secteur privé, le PNUD a établi un partenariat avec la Deutsche Post DHL, la société de livraison mondiale, dans le cadre du programme **Get Airports Ready for Disasters (GARD)**. Ce programme vise à améliorer la capacité opérationnelle des aéroports dans les endroits exposés aux catastrophes potentielles. Souvent, les aéroports deviennent un lien vital à la suite de catastrophes, servant de principal point d'entrée à l'aide internationale, de centre de communication et de voie d'évacuation le

cas échéant. Pourtant, du fait que d'énormes volumes de matériel de secours arrivent de façon ponctuelle, des goulots d'étranglement peuvent se produire, entraînant des retards dans la livraison de l'aide. Le programme GARD porte sur la formation du personnel des aéroports, ainsi que des responsables gouvernementaux et locaux, et vise à évaluer les besoins locaux et élaborer des plans d'urgence détaillés. **Grâce au programme GARD, 15 aéroports dans cinq pays différents (Bangladesh, Indonésie, Liban, Népal et Turquie) ont été entièrement évalués et leur personnel formé. En outre, des représentants de 31 aéroports locaux ont été formés de manière à pouvoir transmettre leur savoir au sein de leurs aéroports**. L'efficacité des formations GARD sera évaluée une fois que les pays participants devront faire face à des catastrophes de grande ampleur, qui n'ont à ce jour heureusement pas eu lieu.

Dans le sud du **Mexique**, le PNUD et une équipe régionale d'experts et d'ONG ont mis en œuvre un programme local de réduction des risques dans plusieurs villages autochtones. Le programme qui a suivi une approche participative, axée sur le développement des capacités locales de réduction des risques permettant de faire face aux risques de catastrophes, comprenait des mesures pour remédier aux inégalités entre les sexes. Au niveau local, les communautés et les coopératives ont réalisé une analyse des risques et préparé des plans d'urgence, des évaluations des dommages et des propositions de relèvement, qui tous comportaient des données ventilées par sexe, rendant possible une analyse des conditions et des besoins sexospécifiques. Les questions relatives aux disparités entre les sexes au sein de la RRC ont été abordées dans chaque village par des moyens propres à chaque cas, pour les faire répondre aux capacités et aux besoins locaux. **Grâce au programme soutenu par le PNUD, les femmes dans les communautés reçoivent maintenant des informations de meilleure qualité et en temps opportun sur la prévention, la préparation, l'intervention et le relèvement, ce qui réduit leur vulnérabilité et leur exposition au risque**. Les femmes sont également, semble-t-il, plus fortement impliquées dans les processus de prise de décision et de négociation concernant la répartition des biens, et elles participent à des discussions formelles et informelles sur les plans de réhabilitation et de relèvement.

RELÈVEMENT ROBUSTE

En dépit de leurs conséquences dévastatrices, les catastrophes offrent des opportunités uniques, quoiqu'éphémères, de changement et de transformation, en particulier pour le renforcement des capacités de RRC. Les catastrophes révèlent les vulnérabilités inhérentes qui doivent être abordées dans le processus de relèvement si on veut éviter d'autres catastrophes à l'avenir. Ainsi, les processus de relèvement représentent des opportunités clés pour accroître la résistance. Cela nécessite que l'on aille au-delà d'un processus limité à la remise en état des structures et des services préexistants, vers un autre qui réorientera ou réalignera les processus fondamentaux de développement. La chose peut s'avérer difficile, car un relèvement robuste nécessite une planification et une coordination soignées, alors qu'après une catastrophe il est urgent d'agir rapidement et de « revenir à la normale ». Pourtant, il a été démontré maintes et maintes fois que les processus de relèvement engagés dans un état d'esprit de transformation ont une valeur ajoutée significative. En intégrant la RRC dans les processus de relèvement, la résistance peut être augmentée.

Depuis l'adoption de l'approche sectorielle, le PNUD a apporté son soutien à la mise en place de mécanismes de coordination du relèvement rapide dans 37 pays

Dans le cadre de sa stratégie, le PNUD apporte un soutien d'après-crise aux gouvernements pour l'évaluation des besoins de relèvement et pour la planification, la programmation et la mise en œuvre des initiatives visant à faciliter le relèvement. En outre, le PNUD reconnaît l'opportunité offerte par les catastrophes d'introduire, par le biais du processus de relèvement, des programmes de RRC plus généraux. Le souvenir de la catastrophe étant très présent dans les esprits du grand public et du gouvernement, et avec le soutien général du public à la RRC qui en découle, les programmes de relèvement servent de point d'entrée pour élaborer des programmes de RRC exhaustifs et transformer ce qui ne fonctionnait pas auparavant en stratégies de développement résistant et de réduction des risques.

À la suite de l'examen du système humanitaire des Nations unies en 2005, le PNUD a été désigné chef de file du pôle de relèvement rapide (RR), ce qui reflète une compréhension commune du lien étroit entre les interventions humanitaires, de relèvement et de développement. Au niveau mondial, le PNUD dirige le Groupe de travail sectoriel sur le relèvement rapide, qui offre principalement des conseils au Coordonnateur résident des Nations Unies et au système des Nations Unies dans son ensemble, définit et coordonne le travail de relèvement rapide non pris en charge par d'autres groupes, tels que la gouvernance et la RRC, et conseille en matière d'intégration du relèvement rapide dans le travail des autres groupes.

Dans le cadre de ses responsabilités, le PNUD est chargé d'aider les pouvoirs publics à lancer des activités de relèvement rapide et de transition – depuis le relèvement à court terme après la crise jusqu'au développement à long terme. À la date de janvier 2011, des mécanismes de coordination du relèvement rapide (RR) avaient été mis en place dans 37 pays et près de 100 déploiements RR avaient été achevés, avec l'appui de l'équipe de relèvement rapide dirigée par le PNUD. Il s'agissait notamment du déploiement de conseillers RR, qui fournissent un appui interorganisations au système humanitaire des Nations Unies ; de coordinateurs de groupes, qui soutiennent les groupes dirigés par le PNUD ; et de spécialistes RR, qui soutiennent les bureaux de pays du PNUD dans la mise en œuvre des programmes. Enfin, en tant que chef de file mondial du pôle RR, le PNUD est chargé d'influencer l'agenda politique mondial sur le financement humanitaire, les capacités civiles et la planification stratégique, ainsi que de renforcer le potentiel et l'impact du relèvement rapide dans les efforts internationaux d'intervention d'urgence et de relèvement.

En plus de ce rôle de coordination interagences, le PNUD travaille dans les pays au moyen de trois composantes interconnectées qui se renforcent mutuellement : (i) **la gouvernance d'après-crise renforcée**, qui comprend le soutien au renforcement des politiques nationales et des processus de planification, ainsi que des capacités de mise en œuvre au niveau local ; (ii) **un relèvement rapide efficace au niveau local**, où le PNUD facilite les programmes de relèvement rapide, en s'appuyant sur la coordination et la gestion des gouvernements locaux ; et (iii) **la planification d'un relèvement rapide coordonné**, qui renforce la capacité du Bureau du Coordonnateur humanitaire/résident à mener une évaluation systématique, une analyse, une coordination et une planification des activités de relèvement rapide, afin de rendre possible une approche coordonnée du relèvement rapide et de jeter les bases d'un relèvement à long terme.

Grâce à des programmes de relèvement rapide, le PNUD est en mesure de développer et de renforcer les synergies

avec les programmes existants mis en œuvre dans les pays touchés, en s'appuyant sur des processus de développement existants. Par exemple, au **Bangladesh**, le PNUD a mis en place un dispositif de relèvement rapide pour aider à générer des processus de relèvement autonomes, nationaux et robustes. Il le fait en fournissant un soutien politique et programmatique pour le relèvement aux niveaux local et national et en favorisant la mise en place d'interventions axées sur le développement dans les situations d'après-catastrophe qui encouragent l'équité, l'inclusion sociale et la transparence. **Au cours des six dernières années, le PNUD a mobilisé et déboursé 66 millions de dollars US dans le cadre de trois catastrophes majeures, au profit de centaines de milliers de personnes au Bangladesh.**

Par exemple, dans le cadre de l'intervention de relèvement rapide qui a suivi les inondations de 2007, le PNUD a travaillé avec les communautés pour construire 3 962 maisons familiales dans cinq districts touchés du Bangladesh et a également contribué à la remise en état de la communauté en fournissant des opportunités d'« argent contre travail » à 40 000 hommes et femmes. Les initiatives « argent contre travail » contribuent à réduire immédiatement la vulnérabilité des victimes de catastrophes en leur fournissant un revenu, tout en plaçant les communautés au centre de la reconstruction de leurs propres infrastructures et de leurs ressources communautaires partagées. En consultation avec le gouvernement, d'autres agences des Nations Unies et des ONG, le dispositif de relèvement rapide a appuyé la création et le fonctionnement efficace d'un pôle de relèvement rapide au Bangladesh, facilitant ainsi une approche plus coordonnée de la réduction des risques d'après-catastrophe.

Lorsque des catastrophes surviennent, elles offrent également des opportunités d'entreprendre un examen général des structures, des politiques, des processus et des stratégies organisationnels, etc. Lorsque les phases aiguës de la catastrophe sont passées et que la priorité se reporte à nouveau sur les programmes de développement, le PNUD est prêt à continuer à soutenir la gouvernance des risques de catastrophes, en utilisant les informations tirées des évaluations PDNA ainsi que des études réalisées sur l'impact des catastrophes individuelles sur la réalisation des OMD, comme tremplins pour l'élaboration et la révision des plans et des structures de réduction des risques de catastrophes. Le PNUD travaille en étroite collaboration avec les pouvoirs publics pour veiller à ce que les besoins de relèvement à moyen et à long terme soient intégrés dans la planification et la mise en œuvre des interventions de secours.

Le Pakistan rétablit les moyens de subsistance à la suite des inondations dévastatrices en 2010.

Crédit : © PNUD Pakistan 2011

Par exemple, à la suite des tempêtes tropicales Olga et Noël qui ont frappé la **République dominicaine** à la fin de 2007, le PNUD a travaillé avec la Défense civile nationale pour établir cinq comités provinciaux et 23 comités municipaux de prévention, d'atténuation et d'intervention en cas de catastrophes. Ces comités sont chargés de superviser tout le travail de RRC dans leurs zones. Grâce à ce soutien, la coordination des interventions en cas de catastrophe a été grandement améliorée par rapport aux années précédentes. Par la suite, le PNUD a continué de soutenir la mise sur pied de ces mécanismes de coordination à travers le pays, en renforçant leurs capacités à mener des évaluations de risques et de capacités au niveau local et à élaborer des plans de gestion des risques et d'interventions d'urgence au niveau municipal.

En **Chine**, où un séisme a frappé la région du Sichuan au début de 2008, le PNUD a répondu à la demande d'aide du gouvernement pour renforcer les efforts de coordination, mener des évaluations rapides et initier des cadres de relèvement rapide. Avec l'appui du PNUD, le Bureau du Conseil d'État chinois chargé de la réduction de la pauvreté et du développement a élaboré un plan visant à soutenir le gouvernement dans le relèvement rapide et la RRC. Des évaluations et des études de politiques ont été menées au niveau national par le Centre national de réduction des risques de catastrophes de la Chine, avec un accent placé sur les communautés rurales pauvres. En se fondant sur ces résultats, le PNUD a aidé à renforcer le leadership et les capacités au niveau local grâce à une série d'ateliers destinés aux responsables gouvernementaux et aux dirigeants communautaires. Une aide technique directe a également été fournie aux communautés pour l'élaboration de plans d'urgence et la réalisation d'exercices d'entraînement. À la suite du programme de relèvement, l'un des villages pilotes a été reconnu par le ministère chinois des Affaires civiles comme une communauté modèle en termes de RRC exhaustive. Un autre village pilote, inondé en juillet 2010, a pu bénéficier des connaissances et des capacités acquises au cours des formations et des exercices antérieurs pour améliorer l'intervention.

Pour la première fois en **Chine**, le PNUD a introduit les méthodologies d'analyse participative de la vulnérabilité, qui ont été largement appliquées dans les évaluations et la planification post-séisme. La promotion et l'analyse des projets pilotes participatifs et communautaires de réduction des risques de catastrophes du PNUD ont contribué à réorienter la politique chinoise dans ce sens. Cela s'est reflété dans le Plan national quinquennal de la Chine pour la réduction générale des risques de catastrophes (2011—2015) et dans la première note d'orientation nationale sur le renforcement communautaire de la réduction des risques de catastrophes en Chine. Aussi, pour la première fois, la RRC a été incorporée dans la nouvelle stratégie nationale de réduction de la pauvreté (2011-2020), en tant qu'approche clé pour réduire la vulnérabilité de 1,5 million de pauvres résidant dans les zones rurales chinoises sujettes aux catastrophes.

Au **Tadjikistan**, le PNUD a lancé un programme communautaire de relèvement rapide axé sur les capacités et l'infrastructure des gouvernements locaux pour faire face aux effets des catastrophes récurrentes. Le programme a aidé les populations locales à remettre en état les installations publiques essentielles, à améliorer la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance, à rénover les infrastructures et à améliorer la RRC et l'assainissement. Le projet a dégagé des résultats importants, à savoir l'approbation de la stratégie nationale de gestion des risques de catastrophes, qui comprenait une reconnaissance claire du relèvement en tant que pilier majeur du processus RRC.

En outre, la RRC a été intégrée dans les directives gouvernementales pilotes pour la planification du développement des districts. Ces réalisations ont directement contribué à l'efficacité et la rapidité des interventions lors du séisme de Vanj en janvier 2010 et des inondations soudaines à Kulyab en mai 2010.

Le PNUD a également joué un rôle de catalyseur dans la remise en état des abris, suite aux grandes catastrophes qui ont frappé l'**Inde**, en apportant une aide technique mettant l'accent sur la construction de maisons plus sûres pilotée par les communautés. Après les inondations dévastatrices de Kosi en 2008, au cours desquelles près de 3,3 millions de personnes dans cinq districts du Bihar ont été gravement touchées, le PNUD a aidé le gouvernement de l'État à instituer un programme de reconstruction axé sur les propriétaires. Le soutien apporté au gouvernement du Bihar par le biais de l'ODRC (reconstruction collaborative par les propriétaires), un consortium d'ONG, a contribué à l'élaboration de directives techniques en matière de logements résistant à de multiples risques, à la mise en place de centres sociaux de facilitation au niveau communautaire et à l'application de programmes de renforcement des capacités institutionnelles au niveau des panchayats et des districts pour la mise en œuvre du relèvement. Le PNUD-ODRC a piloté le processus de reconstruction d'abris en entreprenant la reconstruction de 170 maisons dans les villages touchés. **Suite à la réussite du projet pilote, le PNUD a fourni une aide technique et un soutien opérationnel pour la généralisation d'un programme financé par la Banque mondiale et le gouvernement. Ce programme a permis à 100 000 familles de prendre elles-mêmes l'initiative dans la construction de leurs propres maisons résistantes aux catastrophes.**

En plus du soutien institutionnel apporté après les catastrophes, le PNUD travaille en étroite collaboration avec les communautés affectées pour identifier et rétablir les moyens de subsistance locaux. Les programmes de création d'emplois menés par le PNUD à la suite des catastrophes ne sont qu'une parmi plusieurs options d'intervention efficace disponibles lors de la première phase du relèvement et permettent de générer des gains rapides pour les populations touchées. Ces activités de subsistance complètent les interventions humanitaires et servent de transition entre la phase de premiers secours et la phase de relèvement. Les programmes « argent contre travail » présentent également l'avantage de pouvoir être intégrés dans des programmes plus complets comportant des filets de sécurité et reliés aux systèmes plus généraux de protection sociale.

En **Haïti** par exemple, l'énorme impact du séisme de 2010 a fait durer la phase de premiers secours et de relèvement rapide sur plus de deux ans. Dans le cadre du pôle « relèvement précoce » et en travaillant en étroite collaboration avec les pouvoirs

Des villageois dans la province chinoise du Sichuan travaillent à la reconstruction d'une maison, dans le cadre d'un programme « Argent contre travail » du PNUD mis en place après le séisme de 2008.

Crédit : © PNUD Chine

publics, le PNUD mène des efforts pour accélérer la transition vers le relèvement par le biais du plus grand programme de création d'emplois qu'il dirige dans le monde. Depuis le séisme, plus de 300 000 personnes, dont plus de 40 pour cent de femmes, ont été employées temporairement grâce à plus de 230 projets mis en œuvre par le PNUD en partenariat avec d'autres agences des Nations Unies, les autorités locales et les organisations de la société civile.

Les activités génératrices de revenus en **Haïti** ne constituent pas un cas isolé d'intervention en cas de catastrophe, mais font partie d'une approche globale qui a également pour objectif de traiter la RRC. **Le drainage des canalisations d'eau et des égouts et le déblaiement des débris sur le bord des routes permettent de réduire le risque de propagation de maladies transmissibles et d'éviter les futures catastrophes potentielles.** En outre, grâce à une initiative du PNUD et du Gouvernement haïtien, des centres de soutien communautaires – connus localement sous l'acronyme français CARMEN – ont œuvré à l'autonomisation des communautés touchées par le séisme de Port-au-Prince et de Léogâne (ville de l'ouest du pays) pour que ces dernières se chargent directement de la réparation des maisons, en s'appuyant sur des évaluations techniques et des formations de construction sûre. Grâce à ce projet, **5 000 participants ont été formés aux techniques de construction et plus de 2 000 maisons endommagées ont été évaluées. En outre, plus de 1 000 Haïtiens ont reçu une subvention de 500 dollars pour acheter des matériaux de construction locaux de qualité certifiée, par le biais d'un système innovant de transfert mobile d'argent du projet**, qui tire avantage des téléphones mobiles. Ceci constitue une première dans le cadre d'efforts de remise en état des logements après une catastrophe de grande ampleur.

En **Équateur**, le PNUD a appuyé un processus de relèvement robuste suite à l'éruption du volcan Tungurahua en 1999. Après que les cendres volcaniques se soient abattues sur les villages environnants, détériorant les pâturages, endommageant les terres agricoles et suffocant les cultures, le PNUD a travaillé en étroite collaboration avec la municipalité locale pour aider à diversifier les moyens de subsistance. Les agriculteurs ont eu l'occasion d'acquérir de nouvelles compétences et ont bénéficié d'un soutien lorsqu'ils ont démarré de nouvelles activités génératrices de revenus, telles que l'élevage de petits animaux, la transformation de la viande, la production d'alimentation animale et la fabrication de chaussures, entre autres. Grâce à la diversification des options de moyens de subsistance et au soutien continu apporté par le PNUD aux municipalités, les habitants de Cevallos ont amélioré leur situation socioéconomique et, par conséquent, ils n'ont pas été contraints de chercher des alternatives de subsistance perturbatrices ni de migrer vers d'autres régions du pays. Plus important encore, les villageois ont réussi à accroître leurs capacités de résistance face aux éruptions continues du volcan, car en réduisant leur dépendance de l'agriculture, la menace pesant sur leurs moyens de subsistance s'en trouvait du même coup allégée.

En **Mongolie**, le PNUD a collaboré avec les autorités nationales pour affronter l'impact du dzud de 2009-2010, une situation continue pendant l'hiver et le printemps, où les animaux d'élevage manquent de pâturages et d'eau, perdent du poids et meurent en grand nombre. Ce dzud particulier a conduit à la mort de 8,4 millions de têtes de bétail. Grâce à un programme de relèvement rapide du PNUD, un soutien a été apporté pour l'enlèvement des carcasses de bétail, le renforcement des

capacités permettant de trouver des moyens de subsistance alternatifs, le renforcement de la planification du relèvement rapide et la mise en œuvre d'un programme de subventions pour la prévention des catastrophes. À la faveur d'un programme axé sur les moyens de subsistance, plus de deux millions de carcasses ont été enlevées et enterrées, tandis que des programmes de moyens de subsistance alternatifs étaient mis en œuvre en faveur de 1 000 éleveurs touchés par le dzud.

Au **Honduras**, un projet de relèvement rapide sensible à la dimension du genre a été élaboré au niveau local, avec une formation en ligne sur l'égalité des sexes et la RRC. Au total, 10 homologues nationaux ont été formés à l'utilisation de ces directives de relèvement prenant en compte l'égalité des sexes, et ils ont pu appliquer cette méthodologie dans la planification de l'intervention suivant le passage de la tempête Agatha en 2010. **À la suite de la mise en œuvre de cette méthodologie, 40 pour cent des journées « argent contre travail » ont directement bénéficié aux familles dirigées par des femmes**, tandis que des activités de travail spécifiques étaient élaborées pour permettre l'accès des femmes aux ressources.

Comme l'illustrent ces exemples, les besoins de reprise robuste doivent reposer sur une évaluation des besoins en cas de catastrophe qui soit axée sur la demande et contrôlée par l'État, afin que tout retour du risque soit évité lors des efforts de reconstruction et de relèvement. Ce relèvement nécessite également une planification et un pilotage au niveau local de petites initiatives innovantes, menées par les communautés et les gouvernements locaux, et faisant partie intégrante des plans de reconstruction généraux. En outre, des mécanismes de coordination doivent être mis en place, dans l'idéal avant que les catastrophes se produisent, afin que les rôles et responsabilités soient correctement attribués, d'éviter les chevauchements, de promouvoir une utilisation plus efficace des ressources et de définir une hiérarchie claire des responsabilités.

ÉVALUATION DES BESOINS APRÈS LES CATASTROPHES

Souvent, les lendemains de catastrophes donnent lieu à des évaluations humanitaires visant à couvrir les besoins de secours immédiats, ainsi qu'à des évaluations économiques pour évaluer les dommages et les pertes physiques. L'expérience a montré que les gouvernements ont besoin d'un soutien plus unifié, et que la communauté du développement doit offrir un soutien plus cohérent, afin de faciliter une évaluation exhaustive comme base pour le processus de relèvement.

Modifier le processus après la catastrophe n'est pas facile. Les lendemains de catastrophes constituent un cadre complexe et exigeant où la tâche la plus urgente consiste à évaluer rapidement les besoins humanitaires et à apporter une aide d'urgence de sauvetage aux personnes touchées. Mais il faudrait également y inclure une évaluation plus exhaustive des effets de la catastrophe, ainsi que l'élaboration d'un plan de relèvement. Le processus a été habituellement guidé jusqu'à maintenant par de nombreuses évaluations des besoins et exercices de planification menés en parallèle par des agences individuelles et/ou des groupes d'agences. Ces évaluations ont varié dans leur portée et leur rigueur et ont été réalisées à différents moments au cours de la phase d'intervention et de relèvement.

Reconnaissant la nécessité d'établir des partenariats solides et de renforcer la coordination et la cohérence dans les situations d'après-crise, la Commission européenne, la Banque mondiale et le Groupe des Nations Unies ont signé un

Depuis le lancement de la méthodologie d'évaluations PDNA en 2008, 28 PDNA ont été menées dans les pays touchés par des catastrophes, toutes avec l'appui du PNUD.

accord visant à harmoniser les méthodes d'évaluation d'après-crise et la planification du relèvement, afin de mieux soutenir les gouvernements et les populations touchées grâce à une approche standardisée. Les directives des évaluations des besoins après les catastrophes (PDNA), mises au point sous la direction du PNUD, représentent un résultat concret de cette initiative. **Ces directives harmonisent le processus et les méthodes utilisés par les Nations Unies et la Banque mondiale pour évaluer, planifier et mobiliser le soutien pour le relèvement des pays et des populations touchés par des catastrophes.**

Depuis 2008, les partenaires des PDNA travaillent conjointement pour mettre en œuvre, à la demande et sous la direction des gouvernements, un processus d'évaluation unique qui intègre deux points de vue dans un rapport. Tout d'abord, cela comprend d'une part l'évaluation des dommages physiques et des pertes économiques (l'évaluation des dommages et des pertes, ou DaLA) et, d'autre part, l'évaluation des besoins de rétablissement du développement humain (ou HRNA), qui rassemble des informations provenant des populations touchées et des évaluations d'experts en développement. La grande valeur ajoutée du cadre de résultats PDNA tient au fait qu'il rassemble de précieuses informations sur les impacts physiques d'une catastrophe, la valeur économique des dommages et des pertes, les impacts humains tels que vécus par la population affectée, et les besoins et priorités à court et long terme qui en résultent. Ces impacts évalués servent de base à un cadre de relèvement exhaustif, ce qui constitue un résultat découlant intégralement des PDNA.

Tout au long du processus, le PNUD assure l'ancrage des PDNA, pour le compte du GNUD, auprès des partenaires et des gouvernements nationaux, tout en facilitant le leadership du coordinateur résident des Nations Unies et la participation des agences des Nations Unies. Le PNUD est également chargé de mener des évaluations sectorielles spécifiques liées à la gouvernance, aux infrastructures communautaires et à la RRC, en coordination avec les partenaires concernés. Il est également chargé de la mobilisation des ressources financières et humaines nécessaires à l'exécution complète de la PDNA. Dans l'ensemble, le PNUD est responsable de la dispense de conseils techniques et de processus.

Une fois qu'une PDNA a été achevée, les résultats attendus comprennent un ensemble consolidé de rapports sectoriels (un rapport par secteur), appartenant au gouvernement, ainsi qu'un cadre de relèvement présentant les besoins de relèvement à court, moyen et long terme, y compris les activités afférentes par ordre de priorité, de coût et de délai, ainsi que les acteurs les plus susceptibles d'être impliqués. Le cadre de relèvement devient alors un instrument de planification pour donner une orientation aux fins du relèvement, tout en répondant aux nouveaux besoins résultant de la catastrophe et en augmentant la

Situation après le passage de l'ouragan Sandy à Nicaro, municipalité de Mayarí, à Cuba.

Crédit : © Juan Pablo Carreras/Photo ONU

détermination à affronter les risques futurs.

Les processus PDNA sont destinés à être dirigés par les gouvernements. Les plans de relèvement proposés par la PDNA nécessitent donc l'approbation des pouvoirs publics pour leur adoption et leur soutien. Autrement, les cadres de relèvement risquent de ne pas être mis en œuvre et l'intérêt des partenaires et des donateurs à soutenir les initiatives de relèvement proposées peut être perdu ou retardé.

Depuis 2008, 28 PDNA ont fourni un cadre unique et consolidé d'évaluation et de relèvement suite aux catastrophes majeures qui se sont produites dans des pays aussi divers que le **Salvador, Haïti, l'Indonésie, la Namibie et la République démocratique populaire lao**. Ces PDNA ont toutes été réalisées avec la participation du PNUD. La PDNA et le cadre de relèvement appartenant au gouvernement d'**Haïti** ont servi de base à des promesses de dons s'élevant à 10 milliards de dollars US en faveur d'un programme de relèvement suite au séisme de janvier 2010. Les PDNA ont été bien accueillies par les pays touchés. Dans une lettre à Helen Clark, administrateur du PNUD, suite aux inondations d'août 2010, le Premier ministre de **Moldavie**, Vladimir Filat, écrivait : « Nous apprécions énormément l'aide des Nations Unies et l'évaluation des besoins post-catastrophe fournie à la République de Moldavie. Le Gouvernement moldave saisit cette occasion pour renouveler à l'Organisation des Nations Unies les assurances de sa très haute considération. »

Au fil des années, la Banque mondiale, l'Union européenne et le PNUD ont observé une plus grande appropriation et un engagement proactif plus important des gouvernements concernés dans le processus PDNA. En effet, certains gouvernements ont décidé d'adapter la PDNA à leurs besoins spécifiques ; c'est le cas pour l'**Indonésie**, la **République démocratique populaire lao**, le **Népal** et les **Philippines**. Par ailleurs, des organisations régionales jouent un rôle de plus en plus important, telles que l'ASEAN au **Myanmar** et la CEDEAO en **Afrique de l'Ouest**. De même, les organisations mondiales et régionales, les donateurs bilatéraux et les pays voisins sont plus disposés à participer au processus de PDNA, comme en témoigne le nombre croissant de rapports de relèvement publiés par ces entités à la suite de catastrophes majeures.

Pourtant, le plus important est que les PDNA ont aidé les partenaires à garantir un processus de relèvement post-catastrophe plus robuste. En **Indonésie**, le gouvernement a dirigé l'élaboration de directives nationales d'évaluation des besoins après une catastrophe. Ce protocole d'évaluation a été utilisé lors de plusieurs catastrophes, les dernières étant l'éruption volcanique du Mont Merapi et le tsunami de Mentawai en 2010. Suite à l'évaluation, un plan de relèvement et de remise en état a été élaboré et approuvé par le gouvernement national, avec une enveloppe budgétaire de 1,54 million de dollars pour le relèvement des moyens de subsistance, de l'éducation et des soins de santé dans les communautés affectées. Plus important encore, en conformité avec les principes du CAH, le gouvernement a traité ce programme de reconstruction et de remise en état comme une occasion stratégique d'intégrer des considérations de RRC dans tous les secteurs et activités afin de « *reconstruire de manière plus sûre* » et de « *reconstruire en mieux* ».

Au **Malawi**, suite aux inondations de Nsanje en 2012, le PNUD et la Banque mondiale ont aidé le gouvernement national à procéder à une PDNA. Dirigée par le ministère de la Gestion des catastrophes, la PDNA a guidé la stratégie de résistance sur cinq ans du Malawi, qui a pris en compte les domaines prioritaires de politique recommandés par le rapport de la PDNA concernant le secteur RRC. Le gouvernement du Malawi a également investi dans la formation de ses ministères à la méthodologie PDNA.

Quand en 2011 la **Corne de l'Afrique** a été confrontée à une grave sécheresse, la PDNA appuyée par le PNUD a permis de guider le concept régional de résistance à la sécheresse, élaboré et adopté par l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), une organisation de développement régional regroupant huit pays d'Afrique de l'Est. Le rapport d'évaluation a également guidé le **Kenya** dans la préparation de son rapport national sur l'élimination des situations d'urgence causées par la sécheresse, dans le cadre de l'Initiative de développement durable et de résilience face à la sècheresse de l'IGAD, soutenue par l'Alliance mondiale pour la résistance à la sécheresse et la croissance [Global Alliance for Drought Resilience and Growth].

Gros plan :

Équateur

L'Équateur subit régulièrement des catastrophes déclenchées par des aléas naturels. Le pays est en proie à la sécheresse et aux inondations, et il a souffert cette dernière décennie de l'instabilité du volcan Tungurahua. En outre, un certain nombre de lignes de faille dans le pays sont capables de causer de forts séismes, potentiellement destructeurs pour les centres urbains densément peuplés.

En 2008, l'Équateur a connu des inondations dévastatrices, incitant le président à demander l'aide internationale et à accorder la priorité à la réduction des risques de catastrophes. Le PNUD a répondu aux besoins de relèvement rapide et s'est appuyé sur l'élan généré par le processus de relèvement pour soutenir la RRC plus généralement. Par le biais d'un programme visant à renforcer un système de RRC décentralisée, le PNUD a fourni des conseils techniques pour l'élaboration d'un cadre juridique, qui comprenait notamment une révision des articles constitutionnels et la rédaction d'une loi sur la gestion des risques. Il en est résulté un système national décentralisé sur la gestion des risques de catastrophes et une entité de coordination technique en place au niveau national. Par la suite, un mécanisme national de coordination de la réduction des risques de catastrophes a vu le jour, dirigé par le Secrétariat national de gestion des risques (SNGR, Secretaria Nacional de Gestion de Riesgos). Depuis lors, le gouvernement continue de renforcer son engagement envers la RRC, comme en témoigne la dotation budgétaire annuelle moyenne de 254 millions de dollars US par le biais du SNGR.

Pour développer la capacité opérationnelle du SNGR, le PNUD a appuyé la création de centres d'interventions d'urgence, en les équipant et en formant le personnel, de façon à accroître la planification préalable en cas d'urgence et les capacités d'intervention. Ces centres sont pris en charge par un système intégré d'informations sur la réduction des risques, qui à son tour s'appuie sur le renforcement de la capacité de l'Institut national de météorologie et d'hydrologie et de l'Institut de géophysique, qui sont tous deux en train d'élaborer des rapports relatifs à la météorologie destinés à guider les systèmes nationaux d'alerte précoce. Toujours en cours de développement, ce système d'alerte précoce servira à déclencher les plans d'urgence qui sont déjà en train d'être élaborés au niveau local.

Le PNUD a également conclu un partenariat avec sept universités équatoriennes en vue d'élaborer des méthodologies d'évaluation des vulnérabilités et des capacités, qui sont utilisées par les pouvoirs publics locaux pour guider l'élaboration de plans de RRC et de programmes de développement. Par exemple, l'Association nationale des municipalités a prévu des ressources pour que les municipalités puissent entreprendre des programmes de réduction des risques. Le SNGR reconnaît aujourd'hui ces universités comme des sources importantes de soutien technique pour la reproduction d'études de vulnérabilité dans les autres régions. Le PNUD a également apporté un soutien aux provinces ciblées dans le cadre de l'élaboration de plans municipaux d'urgence en cas d'inondations, ce qui a permis de renforcer les capacités de planification préalable au relèvement.

En outre, à la lumière des vulnérabilités existantes, le PNUD a collaboré avec diverses municipalités pour régler les problèmes des risques urbains. Par exemple, à Quito, le PNUD a appuyé la mise en œuvre d'un programme de gestion des risques urbains, qui a abouti à l'élaboration d'un plan des risques sismiques, à l'identification de 10 espaces publics sécurisés et à un système unifié d'informations géographiques utilisé par des organisations telles que les compagnies d'eau et d'assainissement pour identifier les problèmes liés aux risques sismiques. Le PNUD a également mis un accent particulier sur le secteur de l'éducation, appuyant une analyse des risques et des capacités dans des écoles sélectionnées. Des directives de RRC ciblant les jeunes et les adolescents ont été élaborées en étroite collaboration avec des ONG et les autorités locales. Le ministère de l'Éducation travaille actuellement à l'intégration de ces directives dans les programmes de formation révisés pour les enseignants, ce qui permettra d'accroître encore les capacités locales de planification préalable et de relèvement.

Tous ces efforts ont été complétés par un programme financier innovant, visant à faciliter l'accès aux ressources financières dans l'éventualité d'une catastrophe. Grâce à ce programme, la Banque équatorienne de développement a mis en place un système de mesures incitatives pour encourager les activités de prévention et de planification préalable au sein des municipalités. Cela est rendu possible en permettant aux municipalités d'accéder au crédit financier dont les conditions sont établies en fonction de leurs capacités et leurs besoins.

Malgré les progrès réalisés dans la compréhension et la gestion des risques, les catastrophes continuent à affecter l'Équateur. En 2010, et plus fortement en 2011 et 2012, des inondations ont touché de vastes régions du pays. Contrairement à 2008, ces événements ont été gérés par les autorités nationales et locales, sans avoir à faire appel à une aide extérieure. Un SNGR entièrement fonctionnel, avec une structure décentralisée par le biais des centres d'urgence, a été en mesure de gérer les effets des catastrophes récentes, ce qui indique que la RRC donne des résultats positifs. En substance, le soutien continu fourni par le PNUD, œuvrant aux niveaux local et national, a conduit à une capacité de RRC plus intégrée et plus efficace en Équateur.

Des habitants plantent des arbres sur les pentes afin d'éviter l'érosion des sols d'éventuels glissements de terrain.

Crédit : © PNUD Eduardo

Étapes clés

2008 — Inclusion de la gestion des risques dans la Constitution (Articles 389 et 390)

2009 — Création du Secrétariat technique pour la gestion des risques (TSRM)

2010 — Transformation du TSRM en Secrétariat national pour la gestion des risques (SNGR)

Depuis **2009** — Le budget annuel alloué au SNGR atteint 254 millions de dollars, y compris les investissements et l'allocation budgétaire actuelle

Depuis **2009** — Élaboration de plans locaux d'urgence par le gouvernement, avec l'appui du PNUD

2012 — Proposition de législation sur la gestion des risques qui sera soumise devant l'Assemblée nationale en 2013

Pays du Bureau régional du PNUD avec un bilan en matière de RRC et de relèvement

Autres pays relevant du Bureau régional du PNUD

Amérique latine et Caraïbes

Plus de 240 000

De 2005 à 2012, plus de 240 000 personnes ont trouvé la mort lors de catastrophes

Plus de 57 millions

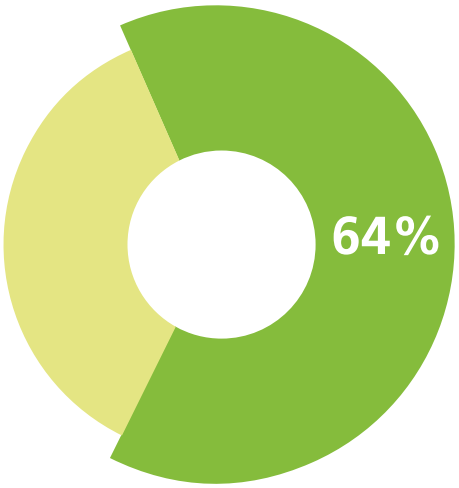
De 2005 à 2012, plus de 57 millions de personnes ont été touchées par des catastrophes naturelles

85 milliards de dollars

Total des dommages de 2005 à 2012, 85 milliards de dollars

*Source : EMDAT/CRED

Bilan du PNUD :



Pourcentage de pays où le PNUD travaille sur **la prévention des risques de catastrophes et le relèvement**

La gestion des risques appuyée par le PNUD produit des **résultats** dans **23** pays de la région

Des systèmes d'alerte précoce ont été établis dans **5** pays de la région, dont **Haïti**

Des programmes sur les **risques urbains** ont été réalisés dans des villes de **9** pays

9 pays sont dotés d'autorités **nationales de gestion des catastrophes**

Une évaluation et une cartographie des **risques** ont été réalisées dans **13** pays dont le **Belize** et **l'Uruguay**

Élaboration de cadres **juridiques** de soutien à la **GRC** dans **9** pays de la région, dont le **Nicaragua** et le **Paraguay**

11 pays ont intégré la **gestion des catastrophes** dans les **politiques de développement**

La marche à suivre

Comme en témoignent les résultats de ce rapport, le PNUD est un partenaire mondial clé de la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo. Il œuvre à la réalisation de l'objectif commun de réduction des pertes en cas de catastrophe – qu'il s'agisse des vies humaines ou des biens sociaux, économiques et environnementaux des communautés et des pays. S'appuyant sur de solides partenariats programmatiques, techniques et politiques aux niveaux mondial, régional, national et infranational, le PNUD a été en mesure de promouvoir l'intégration de la RRC dans les cadres nationaux de développement, renforçant ainsi les structures de gouvernance et contribuant finalement à réduire la vulnérabilité et l'exposition aux risques.

ENSEIGNEMENTS

L'expérience de nombreux pays prouve que l'on peut réduire de manière substantielle les pertes dues aux catastrophes, dès lors que l'on applique une **approche systématique, durable et exhaustive**. Il est important de coordonner les initiatives du système international derrière une stratégie pilotée par les pays et fondée sur une évaluation des risques et des capacités des pays. La valeur ajoutée des programmes de RRC complets à long terme a été mise en avant par les expériences en Arménie, en Équateur, en Inde, en Indonésie et au Mozambique.

Des programmes réussis de RRC doivent également s'assurer que les évaluations des risques guident les plans de développement et doivent dans l'idéal déboucher sur des investissements dans des mesures d'atténuation. En outre, le PNUD a appris l'importance d'impliquer les secteurs financiers dans les processus de planification RRC pour faciliter la mobilisation d'investissements dits « durs » (infrastructures, matériels,…) afin de mettre en œuvre les plans de RRC. Les ressources financières engagées sont un indicateur important des progrès en matière de RRC.

Le PNUD a également pris conscience de l'importance de l'appropriation de la RRC par les pays. Des interventions telles que les évaluations de risques nécessitent la participation de multiples parties prenantes, afin qu'elles ne soient pas traitées uniquement comme des questions techniques, mais qu'elles soient reliées à d'autres processus au niveau des pays. On reconnaît ainsi qu'il existe des dimensions politiques à prendre en considération pour que les évaluations de risques soient utiles. Par exemple, les décisions politiques influent sur la prise en compte des conclusions des évaluations de risques dans les dotations financières et les processus de planification. Au final, **l'appropriation nationale des programmes de RRC a davantage de chances d'aboutir à des stratégies de développement qui réduisent efficacement les pertes.**

Il a également été établi que, dans la mesure du possible, **les programmes de RRC doivent être intégrés aux instruments de développement existants**, tels que les PNUAD et les plans de développement locaux, tandis que la mise en place en parallèle de mécanismes et de stratégies doit être évitée, car elle peut conduire à l'isolement de programmes de RRC et limiter leur efficacité. Intégrer la RRC dans les stratégies de développement nationales et locales existantes augmente les chances de voir les acquis du développement mieux résister aux catastrophes.

Les processus de relèvement après catastrophe doivent être conçus comme des occasions d'améliorer les stratégies de développement et de renforcer la résistance. Dans le cas contraire, les investissements pour se relever après une catastrophe rétablissent les mêmes expositions et vulnérabilités à l'origine de la catastrophe. En outre, nous avons vu comment les processus de relèvement peuvent créer des points d'entrée opportuns pour aborder des problèmes systémiques et transversaux clés, tels que la promotion de l'égalité des sexes, de la bonne gouvernance et de la durabilité environnementale.

L'expérience a également montré que les progrès au niveau national ne se propagent pas nécessairement jusqu'au niveau local — comme illustré par le tsunami de 2004, lorsque des systèmes de RRC avaient été mis en place au niveau national dans de nombreux pays, tout en laissant quelques communautés locales non préparées. Si on veut avoir un impact sur la vulnérabilité des communautés, il est nécessaire de travailler à plusieurs niveaux simultanément — avec les pouvoirs publics, tout comme avec les communautés.

Le PNUD a également pris conscience de l'utilité d'élaborer des approches adaptées à la programmation de la RRC, qui incorporent une compréhension des dynamiques propres à chaque pays et identifient les opportunités les plus appropriées d'introduire la RRC dans les systèmes de gouvernance et les processus de développement. Les approches coordonnées impliquant plusieurs partenaires, qui permettent de tirer profit des multiples domaines d'expertise provenant de diverses sources et tendant vers un but commun, aboutissent à des programmes plus complets dont l'ampleur et la portée sont à même d'aider les pays à réaliser des réductions substantielles des pertes. En travaillant avec des partenaires aux niveaux mondial, régional et national, et en restant en contact permanent avec les communautés locales, le PNUD a été en mesure de soutenir des programmes de réduction des risques plus durables, adaptés aux conditions locales. En outre, cette approche permet d'intégrer des questions émergentes liées à la RRC et au relèvement, telles que la gestion des risques urbains et climatiques.

LES DÉFIS DU PNUD

Malgré les importants enseignements tirés, le PNUD doit faire face à de nombreux défis pour accroître l'impact de ses programmes de RRC et de relèvement.

Bien qu'il existe un consensus croissant sur les fortes synergies existant entre l'adaptation au changement climatique et la RRC, celles-ci doivent être davantage clarifiées, d'un point de vue conceptuel et pratique. Les intervenants au niveau des pays travaillent déjà pour faire face aux risques de catastrophes et pour s'adapter au changement climatique de manière intégrée. Cependant, les flux de financement de l'ACC et de la RRC, comme ceux du relèvement et de l'intervention humanitaire, restent largement dissociés. Et pourtant, comme nous l'avons appris, le changement climatique a des répercussions profondes sur la manière dont nous abordons la RRC. En outre, à partir du moment où débute le relèvement, il est nécessaire de commencer à travailler sur l'intégration de la RRC dans tous les secteurs et d'aider l'adaptation à plus long terme. Les fonds d'adaptation climatique pourraient être mieux ciblés à cet égard, servant un objectif de réduction des risques à plus long terme immédiatement après une catastrophe.

Un autre défi auquel le PNUD est confronté concerne l'investissement élevé en temps et en ressources qui est nécessaire pour établir des partenariats et des consensus solides permettant d'élaborer de manière réussie des évaluations des risques, des stratégies et des politiques de RRC. Pourtant, ce besoin d'investissement n'est pas toujours reconnu ni considéré comme une priorité, car les résultats et l'impact des programmes mis en œuvre sont attendus rapidement. Le PNUD doit mieux faire comprendre l'importance de favoriser ces partenariats pour la réussite des programmes de RRC que le PNUD et ses partenaires soutiennent.

Le PNUD a également besoin de mieux expliquer ces défis aux donateurs et aux partenaires, en mettant en avant le fait que la RRC est avant tout une question de développement et non pas une intervention unique, et qu'elle doit donc être financée comme telle. Les engagements de financement et de partenariat à long terme sont essentiels pour la mise en œuvre réussie des programmes de RRC.

Dans le domaine du relèvement, une trop grande importance est accordée aux mesures visibles et pas assez à la réduction des vulnérabilités socioéconomiques. La reconstruction des maisons, des systèmes d'irrigation et les barrages, pour ne citer que quelques exemples liés à l'infrastructure, ont généralement la priorité sur le rétablissement des moyens de subsistance et des services publics, tels que l'éducation. Ce défi est lié au fait que l'intervention d'urgence reste trop dissociée de la RRC et du relèvement durable à long terme. Bien que sachant que nous pouvons nous préparer pour le relèvement, les capacités de planification préalable restent limitées et non jugées prioritaires, et le financement pour le renforcement des capacités de planification préalable et de relèvement est extrêmement limité.

PERSPECTIVES

Le PNUD s'attelle déjà à relever les défis identifiés. Les programmes dans les pays comme l'**Indonésie** et l'**Inde** mettent fortement l'accent sur l'intégration de mesures de réduction des risques dans tous les secteurs. En 2013, un certain nombre de pays, y compris l'**Afghanistan**, l'**Albanie**, le **Bangladesh**, le **Kirghizistan** et le **Népal**, mettaient en œuvre des programmes globaux de RRC. Par ailleurs, les nouveaux programmes visant à renforcer les liens entre la RRC et le changement climatique sont de plus en plus nombreux ; ainsi, le programme de **résilience aux risques dans le Pacifique**, qui est financé par AusAid, s'efforcera de renforcer les mécanismes de gouvernance dans le cadre des catastrophes et du changement climatique dans quatre pays de la région.

Dans les prochaines années, le PNUD continuera de participer pleinement aux débats mondiaux sur le programme de l'après-2015. En s'appuyant sur ses connaissances et son expertise, le PNUD plaidera en faveur de l'inclusion de la RRC dans les cadres de développement. Le PNUD continuera de souligner le renforcement du partenariat à travers les secteurs et les régions, y compris par la coopération sud-sud et le partage des connaissances. À l'avenir, les processus de relèvement resteront un important domaine de travail, profitant de l'opportunité présentée par les catastrophes pour bâtir des sociétés plus résistantes. Le PNUD continuera également d'accorder la priorité à une approche globale de la RRC et du relèvement, établissant des liens de plus en plus étroits avec les programmes de développement, définissant une relation plus claire avec les interventions d'ACC, et intégrant les questions d'égalité des sexes, dans le but de promouvoir des stratégies nationales plus fortes et résilientes aux catastrophes.

Suite à l'évaluation de 2010 portant sur sa contribution à la RRC, le PNUD travaille sur une stratégie RRC et GRC axée sur les pays, ainsi que sur une stratégie de relèvement. Un cadre stratégique, présentant les objectifs directeurs et les résultats que le PNUD cherche à atteindre en matière de RRC et de relèvement, est également en cours d'élaboration. Ces documents mettent l'accent sur la valeur de l'engagement durable et à long terme dans les pays, avec l'appui de programmes de RRC exhaustifs qui intègrent les préoccupations en matière de GRC. En outre, le prochain Plan stratégique du PNUD (2014—2017) insiste fortement sur la réduction des catastrophes et relie cette dernière à l'adaptation au changement climatique, renforçant encore l'engagement du PNUD dans ce domaine de travail.

L'engagement et le soutien continus du PNUD envers la RRC et le relèvement répondent à une demande croissante des pays où il est actif. Comme l'ont démontré les derniers rapports nationaux de suivi du CAH, les gouvernements à travers les régions prennent de plus en plus d'engagements politiques de haut niveau pour aborder les questions de RRC. Beaucoup de pays parmi les plus vulnérables ont désormais mis en place leurs cadres politiques, de planification et réglementaires relatifs à la RRC, établi des mécanismes institutionnels, et travaillent pour mieux intégrer les préoccupations politiques relatives à la RRC et à l'ACC dans les politiques et plans sectoriels pertinents.

Au début de 2013, le PNUD soutenait des programmes de RRC comportant de fortes composantes de GRC dans 33 pays. Cette appropriation croissante du programme de RRC par les pays et l'engagement plus important de ces derniers représentent une occasion de faire des investissements plus importants pour que des pays plus résistants soient à même de protéger les vies et les moyens de subsistance contre l'impact des catastrophes et du changement climatique.

Par le biais de ses programmes de RRC, et en s'appuyant sur l'expérience et les résultats obtenus dans le passé, le PNUD continuera à jouer un rôle de premier plan dans le renforcement de la pratique de RRC et du relèvement ainsi que dans le partage d'expertise et de connaissances, tout en s'appuyant sur les enseignements tirés. Le PNUD tirera parti de son vaste réseau de partenariats et continuera de travailler avec les gouvernements nationaux pour les aider à mieux comprendre, sensibiliser et réduire les risques et à se préparer et se relever de catastrophes provenant des risques qui subsistent.

Un écolier haïtien plante un arbre dans le cadre d'un projet de reboisement. Les arbres aident à atténuer les catastrophes en fournissant une protection aux phénomènes météorologiques et en empêchant l'érosion des sols.

Crédit : © Logan Abassi/ONU Photo

Acronymes

ACC	Adaptation au changement climatique
AG ONU	Assemblée générale de l'ONU
ASEZA	Autorité de la Zone économique spéciale d'Aqaba
AURAN	Réseau africain d'analyse des risques urbains
AusAID	Programme d'aide étrangère du gouvernement australien
BNPB	Agence nationale de gestion des catastrophes, Indonésie
CADRI	Initiative de renforcement des capacités pour la réduction des risques de catastrophe
CAH	Cadre d'action de Hyogo
CC	Coordinateurs de cluster
CDMP	Programme exhaustif de gestion des catastrophes, Bangladesh
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEPAL	Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CMC	Centre de gestion des crises
CMC	Centre de gestion des crises, Macédoine
CRA	Évaluation des risques communautaires
CRM-TASP	Projet d'assistance technique à la gestion du risque climatique
CRMI	Initiative de gestion des risques aux Caraïbes
DaLA	Évaluation des catastrophes et des pertes
DMC	Comité de gestion des districts, Inde
DRRP	Programme de gestion des risques de catastrophes, Inde
ECHO	Commission européenne pour l'aide humanitaire et la protection civile
ECLAC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
EMI	Initiative séismes et mégapoles
EOC	Centre d'intervention d'urgence
ERA	Conseillers en relèvement rapide
ERRP	Programme de réduction des risques de séisme et de préparation au relèvement

FICR	Fédération internationale la Croix-Rouge
GEF	Fonds mondial pour l'environnement
GFDRR	Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement
GLOF	Inondation suite au débordement d'un lac glaciaire
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
GRC	Gestion du risque climatique
GRIP	Programme mondial de détection des risques
GRU	Gestion des risques urbains
HRNA	Évaluation des besoins de relèvement humain
INGC	Institut national de gestion des catastrophes, Mozambique
MSU	Ministère des Situations d'urgence, Arménie
NDMA	Autorité nationale de gestion des catastrophes
NDO	Observatoire national des catastrophes
NDRCC	Centre national de réduction des risques de catastrophes en Chine
NDRRP	Plan national de gestion des risques de catastrophes, Îles Salomon
NDRRS	Stratégie nationale de gestion des risques de catastrophes, Tadjikistan
OCHA	Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONU-SIPC	Stratégie Internationale des Nations Unies pour la Prévention des Catastrophes
PDNA	Évaluations des besoins après une catastrophe
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RR	Relèvement rapide
RRC	Réduction des risques de catastrophes
SCDRR	Des communautés plus sûres grâce à la réduction des risques de catastrophes, Indonésie
SNGR	Secrétariat national de gestion des risques, Équateur
SU-SSC	Groupe spécial des Nations Unies pour la coopération Sud-Sud
UEVP	Projet de vulnérabilité des zones urbaines aux séismes, Inde
URM	Gestion des risques urbains
USAID	Agence américaine pour le développement international

Remerciements

L'Équipe chargée des questions de réduction des risques de catastrophes et du relèvement, sous la supervision du Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD à New York, a coordonné la conception et la finalisation de ce rapport. Nous remercions particulièrement Clara Rodriguez Ribas pour la recherche documentaire, l'analyse et la rédaction de ce rapport, ainsi que Carl Mercer pour son travail de relecture et de révision.

Cet ouvrage a bénéficié des contributions et de l'aide technique du personnel passé et actuel dans les bureaux de pays, les bureaux régionaux et au Siège du PNUD. Nous remercions vivement nos collègues du PNUD pour leurs contributions précieuses et leurs commentaires tout au long du travail de rédaction : Cecilia Aipira, Geraldine Becchi, Gilles Chevalier, Tom Delrue, Maxx Dilley, Armen Grigoryan, Pablo Ruiz Hiebra, Rajeev Issar, Sanny Ramos Jegillos, Stuart Kefford, Kamal Kishore, Chiara Mellucci, Rita Missal, Zubair Murshed, Li Peng, Angelika Planitz, Jo Scheuer, Michael Thurman, Carlos Villacis et Philippe Wealer.

Nous sommes particulièrement reconnaissants pour les contributions reçues dans le cadre de l'analyse de portefeuille menée par Azin Aliabadi, Richard Bamfo, Maxx Dilley, Veronica Grasso, Uthira Ravikumar et Jianping Yang. Nous exprimons une appréciation spéciale à Damian Kean, Maureen Lynch, Leilei Phyu, Moises Venancio et Seth Vordzorgbe pour leurs précieuses contributions lors des phases initiales de ce rapport.

Nous adressons surtout nos remerciements à nos collègues des bureaux de pays, ainsi qu'aux partenaires clés aux niveaux international, régional et national, dont la motivation et l'enthousiasme nous inspirent au quotidien. Nous remercions particulièrement les équipes des bureaux de pays du PNUD en Arménie, en Équateur, en Inde, en Indonésie et au Mozambique pour leurs contributions substantielles.

Au service des peuples et des nations

Programme des Nations Unies pour le développement
Bureau de la prévention des crises et du relèvement
One United Nations Plaza, New York, NY 10017, USA

www.undp.org/cpr