



P N

U D

Réduction des Risques de Catastrophe, Gouvernance et Intégration

« Désormais, tous les pays reconnaissent que les efforts de réduction des risques de catastrophe doivent être systématiquement intégrés dans les politiques, plans et programmes de développement durable et de lutte contre la pauvreté. [...] Le développement durable, la lutte contre la pauvreté, la bonne gouvernance et la réduction des risques de catastrophe sont des objectifs complémentaires et, si l'on veut relever les défis qui se profilent, il faut redoubler d'efforts. »

— Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015

La réduction des risques de catastrophe s'inscrit dans le cadre de la gouvernance. Sensibilisation du public, volonté politique et capacités suffisantes sont des éléments incontournables pour en faire un principe fondamental de chacun des domaines du développement concernés. Fort de sa considérable expérience de la réduction des risques de catastrophe, de la gouvernance démocratique et du développement, le PNUD fait progresser les travaux empiriques et théoriques sur l'intégration de la réduction des risques de catastrophe et la gouvernance de cette réduction.

RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHE ET GOUVERNANCE

Les catastrophes ne sont pas uniquement dues aux aléas naturels. C'est plutôt la vulnérabilité des populations qui a une incidence directe sur l'ampleur de la catastrophe. Des efforts de gouvernance sont indispensables pour doter les sociétés de capacités à réagir. De la gouvernance dépend la volonté et l'aptitude des différents acteurs nationaux et infranationaux (notamment pouvoirs publics, parlementaires, fonctionnaires, médias, secteur privé et organisations de la société civile) à coordonner leurs actions visant à gérer et à réduire le risque de catastrophe.

La clé réside dans une sensibilisation suffisante de la population, de sorte qu'elle sache détecter le risque et y faire face, conjuguée à la volonté politique de définir des politiques publiques appropriées et d'y allouer des ressources idoines. Il est tout aussi essentiel de disposer de processus et d'institutions ayant des capacités de coordination et de management suffisantes afin de gérer et d'intégrer les efforts des

secteurs concernés et de prendre en considération les populations pauvres et vulnérables. Au bout du compte, cette capacité dépend du capital humain, social, physique, économique et environnemental d'une société.

Les principes de bonne gouvernance sont notamment une vaste participation, la transparence, la reddition de comptes, l'efficacité et la réactivité, autant d'éléments aussi importants pour la réduction des risques de catastrophe (RRC) que pour le développement dans son ensemble. Il est un principe crucial de la bonne gouvernance qui est essentiel à la RRC et au redressement durable après une catastrophe : il faut veiller à ce que les plus pauvres aient voix au chapitre et que les plus vulnérables soient entendus dans les décisions concernant l'affectation des ressources qui les concernent.

L'intégration (*mainstreaming*) de la réduction des risques de catastrophe est un processus de gouvernance qui permet de prendre en compte systématiquement des problèmes de RRC dans toutes les sphères du développement concernées. Autrement dit, des structures de gouvernance réactives, responsables, transparentes, efficaces sont garantes d'un environnement dans lequel la RRC peut devenir un principe sous-jacent systématique du développement durable. En conséquence, pour former des sociétés résilientes dans des pays sujets à catastrophes, il faut que : a) les facteurs de risque sous-jacents soient en permanence pris en considération dans tous les secteurs concernés, et que b) les normes et mesures visant la réduction des risques fassent partie intégrante de la planification et de la fourniture des services et processus cruciaux pour le développement, notamment l'éducation, l'environnement et la santé.

Qu'est-ce que la gouvernance ?

La gouvernance, telle que définie par le PNUD, est l'exercice d'une autorité publique, économique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle repose sur les mécanismes, processus et institutions complexes par le biais desquels les citoyens et les parties prenantes articulent leurs intérêts, aplanissent leurs différences et exercent leurs obligations et leurs droits reconnus par la loi. La gouvernance englobe mais aussi transcende, le gouvernement ; elle s'applique à tous les acteurs concernés, y compris le secteur privé et les organisations de la société civile.

RELEVER LE DÉFI

Même s'il est généralement reconnu que la bonne gouvernance et la RRC sont des objectifs qui se favorisent l'un l'autre, la communauté internationale commence à peine à comprendre les relations entre les deux. Première étape cruciale, le PNUD a entrepris, en 2007, un examen mondial du soutien qu'il apporte aux systèmes institutionnels et législatifs pour la RRC. Cet examen a dévoilé que, même si la gestion et la réduction des risques sont de plus en plus souvent mentionnées dans les politiques, projets et stratégies publics, [...] elles ne sont pas traitées comme un sujet véritablement multisectoriel ». De même, le rapport de synthèse *Réduction des risques de catastrophe : bilan mondial 2009* constate que « les modalités de gouvernance pour la réduction des risques de catastrophe ne facilitent pas la prise en compte des considérations de risque dans le développement. En règle générale, les modalités institutionnelles et législatives pour la réduction des risques de catastrophe n'ont que des liens ténus avec les secteurs du développement ».

De nombreux pays sujets aux catastrophes n'ont pas fait de l'intégration des problèmes de RRC un principe sous-jacent de leurs pratiques de développement. Parce qu'ils ne rangent pas la RRC parmi leurs priorités et qu'ils ne l'incluent donc pas dans leurs politiques de développement, leur planification et leur mise en œuvre, des risques de catastrophe nouveaux ou plus marqués apparaissent, ce qui augmente, à terme, le risque de pertes humaines et de pertes de moyens de subsistance. Travaillant avec une centaine de pays en développement exposés aux catastrophes dans les contextes les plus variés, le PNUD se trouve dans une position idéale pour faire avancer le programme d'action en faveur de ces questions essentielles.

LE RÔLE DU PNUD

Étant l'une des plus grandes agences opérationnelles dans le domaine du développement, le PNUD joue un rôle pivot dans la coordination du système des Nations Unies au niveau des pays et possède, en outre, une riche expérience de la RRC, de la gouvernance et de l'intégration de questions transversales (par exemple le genre et le VIH/sida). À ce titre, il dispose de capacités exceptionnelles, et assume la responsabilité considérable de faire progresser les travaux empiriques et théoriques sur les liens entre la RRC, son intégration, la gouvernance et le développement. À l'intérieur du domaine de la prévention des crises et du redressement, la RRC constitue déjà un principe sous-jacent pour toutes les activités associées à la réaction face aux catastrophes, au redressement, à la préparation et aux mesures d'atténuation. En outre, le PNUD appuie ses partenaires locaux et nationaux de

sorte qu'ils intègrent la RRC dans des secteurs clés et dans les programmes stratégiques de développement. Par exemple, au Kirghizistan, le PNUD apporte une assistance technique pour l'intégration de la RRC dans le processus actuel de décentralisation. En Géorgie, grâce aux pressions exercées par le PNUD, la RRC a pu être intégrée dans la stratégie quinquennale pour le développement régional de la Kartlie (Shida Kartli). En Inde et au Pakistan, il soutient la formation de centaines d'ingénieurs, de maçons et d'architectes aux technologies de constructions résistantes aux catastrophes, tandis que le PNUD Mexique a fait le choix stratégique de combiner redressement de l'écosystème et efforts de RRC.

Les travaux du PNUD sur la RRC, la gouvernance et l'intégration de ces questions sont coordonnés dans le cadre de la Global Mainstreaming Initiative (GMI), au sein du Bureau du PNUD pour la prévention des crises et le relèvement. Cette initiative vise à entreprendre des travaux fortement orientés sur le pays, et qui aident le PNUD à progresser dans sa compréhension, et sa pratique, des dimensions de la gouvernance dans la RRC (en particulier des mécanismes organisationnels au niveau national, des politiques publiques, des stratégies et de la législation), ainsi que de l'intégration de la RRC dans le développement. En outre, la GMI plaide pour l'intégration de la réduction des risques comme élément à part entières des politiques, programmes et stratégies du PNUD et de ses partenaires, et elle a élaboré un cadre pratique qui donne des orientations claires quant à la manière d'intégrer, systématiquement ou stratégiquement, la RRC au niveau national. La GMI mène divers types d'activités : la prestation de services techniques et consultatifs aux bureaux de pays des Nations Unies et à leurs interlocuteurs nationaux concernant l'intégration



Le cadre d'intégration de la RRC dans les politiques publiques élaboré par le PNUD comporte cinq sphères d'engagement interconnectées.

de la RRC dans les politiques et la gouvernance dans ce domaine ; le soutien à la planification stratégique au sein des Nations Unies afin de mieux intégrer la RRC dans les pays à risques ; le renforcement des capacités afin d'intégrer la RRC à l'échelon national grâce au développement d'outils, tels que les programmes de formation de spécialistes ou les études de cas pratiques ; l'intégration de la RRC dans d'autres domaines prioritaires du PNUD (comme l'énergie et l'environnement, la lutte contre la pauvreté et la gouvernance démocratique), ainsi que d'autres sujets transversaux centraux, notamment le changement climatique et le genre ; la promotion de l'harmonisation des efforts mondiaux de *mainstreaming* et de gouvernance ; et l'étude des relations complexes entre catastrophes et conflit.

LES SERVICES D'APPUI DU PNUD

Les interventions relatives à la gouvernance de la RRC et à son intégration dans les politiques publiques font désormais partie intégrante de la majorité des programmes et projets de RRC du PNUD. Le PNUD déploie plusieurs activités, notamment :

Soutien à l'élaboration ou à la réforme d'un cadre politique, juridique et réglementaire de RRC

Les politiques, lois et réglementations constituent les fondements sur lesquels peuvent reposer les stratégies permettant d'intégrer la réduction du risque dans les pratiques de développement. Le PNUD apporte une assistance technique à la mise en œuvre de cadres politiques, juridiques et réglementaires ; à l'exécution et aux procédures incitatives/désincitatives s'appuyant sur la politique et la législation en vigueur ; à l'élaboration de plans d'action locaux et nationaux visant à intégrer la RRC décentralisée dans les processus de développement ; et à l'examen, à la révision et à l'actualisation des cadres institutionnels, juridiques et réglementaires de la RRC dans le but de les améliorer.

Analyses de la RRC

Pour que le développement des capacités, le plaidoyer et la programmation soient efficaces, il faut disposer d'une analyse poussée. Le PNUD apporte son concours à diverses analyses telles que les documents de politique sectorielle sur la législation relative aux catastrophes en vigueur dans un pays (et les propositions de révisions) ; l'analyse du financement de la gestion des risques de catastrophe, couvrant les dépenses publiques consacrées à la RRC, aux secours et à la réaction ainsi que l'évaluation visant à mettre en évidence les principales lacunes dans les capacités de RRC, ce qui constitue la base de l'intégration des activités de RRC concernées dans des projets budgétés de plans de développement au niveau approprié.

Plaidoyer, sensibilisation et éducation pour la RRC

Les activités de sensibilisation et de plaidoyer auprès du grand public occupent une place centrale dans les travaux de RRC du PNUD. Avec ses partenaires

nationaux et locaux, le PNUD appuie l'organisation de séminaires avec des parlementaires, les médias et la société civile au sujet de l'affectation des fonds à la RRC et de l'opérationnalisation des agences locales de gestion des catastrophes ; l'instauration de mécanismes visant à intégrer les sessions de formation à la RRC aux programmes de formation officiels destinés aux hauts fonctionnaires et au personnel intermédiaire des agences et autorités locales et provinciales ; et l'intégration de la RRC dans les programmes d'enseignement du primaire et du secondaire, ainsi que dans les programmes destinés des médias sur les aléas naturels et dans les programmes de sensibilisation aux risques de catastrophe élaborés par le secteur privé.



À travers les enseignements qu'ils reçoivent à l'école, les enfants peuvent apprendre comment intervenir activement dans la réduction des risques de catastrophe (© UN Photo/Eskinder Debebe).

Intégration d'une RRC décentralisée dans le développement au niveau local

Certaines activités de RRC sont plus efficaces lorsqu'elles sont centralisées, tandis que d'autres peuvent être déléguées à l'échelon local. Ainsi, c'est au niveau local qu'il vaut mieux entreprendre des opérations concernant la participation, le suivi et la médiation ; sous cette forme, la décentralisation peut, en fonction du contexte, appuyer efficacement les objectifs de RRC. Le PNUD apporte un appui technique à l'intégration de la RRC dans le cadre de décentralisation national ; à des campagnes de sensibilisation de la population qui ciblent spécifiquement les besoins locaux et soient détenues et organisées localement ; et à la préparation de propositions détaillées et chiffrées visant à élargir le mandat et la couverture des centres d'information locaux sur les catastrophes.

Instauration de partenariats et de réseaux sur la RRC

La RRC est un sujet transversal complexe qui requiert une approche interdisciplinaire et à plusieurs échelons, conjuguant le savoir, les compétences et les ressources de différentes parties prenantes. Le PNUD apporte son assistance pour mettre en place des plateformes locales et nationales destinées à la gestion des risques de catastrophe, pour instaurer des partenariats et des réseaux de partage des connaissances propices à la RRC dans le développement et pour développer des stratégies innovantes de mobilisation des ressources, par exemple des partenariats public-privé.

LE PNUD EN ACTION

Indonésie

En 2007, l'Indonésie a fait œuvre pionnière en matière de RRC avec l'adoption de la loi 24/2007 sur la gestion des catastrophes, donnant à chaque citoyen indonésien le droit d'être protégé des catastrophes et durant les catastrophes. Cette loi représente un accomplissement pour la société indonésienne de gestion des catastrophes (Indonesian Society for Disaster Management – MPBI), une organisation locale soutenue par le PNUD Indonésie. La MPBI a joué un rôle critique en veillant à ce que les dispositions de la loi sur la gestion des catastrophes soient assez concrètes pour faire de la RRC une réalité.

Plus important, cette loi a des arguments pour se faire respecter. Elle énumère les sanctions, allant d'amendes substantielles à des peines de prison, applicables aux individus et organisations, aussi bien privées que publiques, qui l'enfreindraient. Elle intègre des dispositions spécifiques sur la protection directe contre les catastrophes et les services de réaction en cas de catastrophe, et souligne le droit des individus à l'information, à l'éducation et à la formation portant sur la RRC. Cette loi appelle à la fondation d'une nouvelle agence nationale et à la création d'agences provinciales de gestion des catastrophes, permettant la participation active des organisations communautaires, des organisations non gouvernementales et des populations autochtones.

Avec l'adoption de cette loi, les pouvoirs publics ont fait de la RRC l'une des neuf priorités nationales et nettement augmenté les financements alloués à cette cause. En 2008, 150 millions USD ont été affectés à l'atténuation préalable aux catastrophes, ce qui représente une hausse substantielle par rapport aux 16 millions USD votés l'année précédente. Le PNUD continue de soutenir l'Indonésie à travers divers programmes aux échelons national et provincial dans le but d'intégrer les principes de cette loi sur la gestion des catastrophes dans les activités de développement communautaire, et de faire face aux causes structurelles des catastrophes.

Inde

Le processus d'intégration de la RRC dans le cursus scolaire indien a été amorcé en 2003. Le central Board for Secondary Education (conseil central de l'enseignement secondaire) a été le premier à introduire la RRC dans les programmes de sciences sociales pour les niveaux 8, 9 et 10. Une commission composée d'enseignants, de membres du PNUD et d'universitaires a conçu et développé des manuels comportant des chapitres sur les aléas, l'élaboration de plans de préparation et de réaction, la recherche et le sauvetage, les premiers secours et l'organisation d'exercices d'alerte dans les écoles. En complément, des sessions de formation ont été proposées aux enseignants afin qu'ils approfondissent leur connaissance de la gestion des catastrophes et acquièrent des compétences nécessaires pour mener les exercices d'alerte. On a veillé à ce que les informations relatives à la RRC ajoutées aux programmes tiennent compte des questions de genre, auxquelles ont également été formés les enseignants. En deuxième lieu, la RRC a été intégrée dans le cursus d'enseignement secondaire.

À l'échelon local, dans le district de Tiruvallur, dans le Tamil Nadu, le PNUD Inde a apporté son soutien à un spectacle de marionnettes qui constitue un bon moyen de sensibiliser les enfants. Les scripts, attentifs à la question de genre, prennent soin de ne pas renforcer les stéréotypes et apprennent au public que les hommes aussi bien que les femmes ont un rôle important à jouer dans la RRC.

POUR DE PLUS AMPLES INFORMATIONS :

www.undp.org/cpr/we_do/integrating_risk.shtml
www.preventionweb.net
www.undp.org/cpr/disred/documents/wedo/ils/ils_esummary.pdf

