



# Renforcement des Capacités pour la Réduction des Risques de Catastrophe



« Si le développement humain est l'objet du mandat du PNUD, le moyen employé pour exécuter son mandat est le renforcement des capacités. »

— Groupe du renforcement des capacités du PNUD

Pour le PNUD, le renforcement des capacités consiste en une transformation à l'échelle de toute une société, impulsée au niveau local, et les individus, organisations et sociétés dotés de capacités jouent un rôle crucial dans la réussite de la réduction et de la gestion des risques de catastrophe.

## LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ET LA RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHE

La réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies consacrée à l'examen quinquennal de la Déclaration du Millénaire s'est déroulée en septembre 2005. Il en est ressorti que les capacités du secteur public ne sont pas suffisamment développées pour soutenir tous les autres indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), ce qui montre bien que le renforcement des capacités constitue l'un des principaux défis auxquels sont confrontés les pays à faible revenu et leurs partenaires extérieurs. Pour que la réduction des risques de catastrophe (RRC) soit pérenne, il est indispensable d'avoir affaire à un État doté de capacités, qui rende des comptes et qui puisse s'appuyer sur une société civile efficace et un secteur privé engagé.



Des femmes du Gojal, au Pakistan, reçoivent une formation à la recherche et au sauvetage (© PNUD Pakistan).

En l'absence d'institutions nationales viables et dotées de solides capacités, les ressources extérieures ne

peuvent pas faire grand-chose pour réduire les risques et favoriser un redressement durable. Durant cette même année 2005, quelque 168 pays ont rédigé et avalisé le Cadre d'action de Hyogo lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, qui s'est tenue à Kobe, au Japon. Le Cadre d'action de Hyogo donne des orientations permettant d'atteindre divers objectifs et résultats propices à la RRC sur dix ans (2005-2015), et il met en exergue la relation entre la RRC et la réalisation des OMD. Il vise à mobiliser des acteurs à tous les niveaux de sorte qu'ils se soucient de plus en plus d'intégrer la RRC dans leur agenda de développement général mais aussi, et c'est là un point capital, qu'ils reconnaissent le rôle transversal et central que joue le développement des capacités à cet égard. En effet, aucune des cinq priorités d'action du Cadre d'action de Hyogo ne pourra être accomplie sans que des mesures pour le renforcement des capacités fassent partie intégrante du programme d'action.

## L'APPROCHE DU PNUD

Au fil des ans, le PNUD a fortement investi dans la formation et le renforcement des compétences concernant la **capacité individuelle** vis-à-vis de la RRC et le redressement. Cependant, la formation n'est que l'une des méthodes envisageables de renforcement des capacités, et elle ne peut être déployée isolément. Le PNUD est également conscient du fait que le développement de capacités pérennes passe nécessairement par le renforcement des capacités des organisations, avec, par exemple, une autorité nationale de gestion des catastrophes ou un centre de gestion de crise. Les **capacités au niveau des organisations** permettent de développer et d'appliquer des politiques, dispositifs, procédures et cadres internes, indispensables pour mener à bien la mission de l'organisation.

## LES SERVICES D'APPUI DU PNUD

Le PNUD joue un rôle important dans le système de Stratégie internationale de prévention des catastrophes (ISDR) et œuvre à la concrétisation des cinq priorités définies par le Cadre d'action de Hyogo.

## CONCEPTS DE BASE

Selon la définition du PNUD, le renforcement des capacités est le « processus par lequel les particuliers, les organisations et la société acquièrent, développent et maintiennent les aptitudes dont ils ont besoin pour réaliser leurs propres objectifs de développement ». En somme, si les capacités sont les moyens nécessaires à la planification et à la concrétisation, le renforcement des capacités constitue, pour sa part, la voie qui mène à ces moyens.

Le renforcement des capacités désigne habituellement un processus conduit de l'intérieur et qui s'appuie sur les capacités existantes. En revanche, la mise en place de capacités désigne un processus qui ne soutient que les premières étapes du développement ou de la création de capacités, souvent par une entité extérieure, partant de l'hypothèse qu'il n'y a pas de capacités existantes sur lesquelles s'appuyer. Ce processus est donc moins global que le renforcement des capacités.

Pour le PNUD, le renforcement de capacités pérennes de RRC à l'échelon national et local repose sur les hypothèses suivantes :

- Une entreprise de RRC ne pourra réussir que si les capacités sont produites, détenues et entretenues à l'échelon local.
- Le renforcement des capacités de RRC intéresse l'ensemble de la société, et non un organisme, un secteur ou un groupe d'acteurs isolés.
- Le renforcement des capacités techniques associées à certains secteurs ou à certaines fonctions, tels que la gestion environnementale ou la gestion de l'occupation des sols, doit aller de pair avec d'autres types de renforcement, notamment la promotion du leadership et d'autres capacités managériales ou d'autres mesures d'amélioration des performances.
- Pour que les capacités puissent se traduire par des résultats concrets, il est essentiel de disposer d'un environnement porteur, à savoir un engagement et une appropriation forts de la sphère politique aux niveaux d'autorité les plus élevés, une participation étendue, une transparence et une reddition de comptes claire.

**Priorité 1 :** *Veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, pour mener à bien les activités correspondantes, un cadre institutionnel solide.*

Les dispositifs institutionnels renvoient aux politiques, systèmes et processus qu'emploient les pays pour organiser et gérer leurs politiques et objectifs de développement nationaux, dont la RRC. Les services d'appui du PNUD englobent par exemple, pour cette priorité du Cadre d'action de Hyogo : a) la facilitation des stratégies de réformes, des forums d'échange sur la politique publique et des processus de consultation des parties prenantes ; b) la création de bureaux pour la RRC ; c) l'élaboration ou l'amendement de lois et stratégies relatives à la RRC ; d) l'aide aux initiatives de décentralisation ; e) l'évaluation des capacités des systèmes juridiques et institutionnels, conjuguée à des propositions pour un système efficace de gestion des catastrophes ou une stratégie de renforcement des capacités nationales ; et f) l'introduction de mesures de l'efficacité organisationnelle.

L'approche retenue par le PNUD repose de plus en plus sur des partenariats, avec notamment le jumelage d'institutions du Sud, ou entre le Sud et le Nord, afin d'appuyer des objectifs de développement institutionnel

et organisationnel. En outre, le PNUD sait que la motivation est un facteur clé des réformes institutionnelles, au même titre que, d'une manière générale, un environnement porteur assurant la sécurité de la population, les services de base et l'État de droit. La question de l'intégrité financière constitue un moteur important de la réforme institutionnelle, tandis que la réforme salariale contribuera à attirer et à retenir des travailleurs de qualité.

**Priorité 2 :** *Mettre en évidence, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte rapide.*

L'évaluation et la surveillance des risques de catastrophe forment la base d'une prévention et d'une atténuation des risques efficaces, ciblées et durables. Voici quelques exemples de soutien apporté par le PNUD au renforcement des capacités dans ce domaine : a) animation d'ateliers d'orientation sur les méthodes d'inventaire systématique des pertes liées aux catastrophes, à l'intention des opérateurs, des responsables et du personnel chargés de la politique publique ; b) organisation de formations sur la modélisation des aléas/risques, à l'intention des homologues nationaux ; c) appui au développement de protocoles d'alerte avancée permettant d'intégrer

systèmes d'alerte avancée dans les processus de prise de décision ainsi que dans les dispositifs de gestion des situations d'urgence ; et d) fourniture de matériel, logiciels et équipement technique aux unités de RRC à l'échelon des autorités nationales et locales.



Lors des cours de formation, il importe de veiller à ce que les ressources adéquates soient disponibles pour que les individus et les groupes puissent appliquer ce qu'ils ont appris dans leur propre travail ou leur organisation. (© PNUD).

### **Priorité 3 : Utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux.**

La sensibilisation du public et le transfert de connaissances revêtent un caractère crucial dans les travaux du PNUD pour la RRC. À l'instar de ses partenaires locaux et nationaux, le PNUD soutient :

- la formulation de stratégies de sensibilisation et de communication auxquelles participent les médias et qui ciblent les communautés et le secteur privé
- l'organisation de séminaires avec des parlementaires, les médias, la société civile au sujet du processus d'allocation des fonds pour la RRC et des méthodes permettant de rendre pleinement opérationnelles les agences de gestion des catastrophes
- l'instauration de mécanismes visant à intégrer des sessions de formation à la RRC dans les programmes officiels de formation à l'intention des fonctionnaires senior ou de niveau intermédiaire
- l'intégration de connaissances sur la RRC dans les programmes d'enseignement primaire et secondaire en place
- l'élaboration de cours sur la RRC dans les instituts d'enseignement supérieur et les universités

Le PNUD entend également stimuler les interactions entre organisations par le biais de réseaux, de communautés de pratiques, d'informations multi-agences et de plateformes d'apprentissage qui rassemblent des organisations de la société civile, des donateurs et des organismes publics.

### **Priorité 4 : Réduire les facteurs de risque sous-jacents**

Il est impératif de prendre en compte les facteurs de risque sous-jacents dans tous les secteurs concernés et à tous les niveaux pour pouvoir mettre en place des communautés résilientes dans les pays sujets à des catastrophes. Les normes et mesures de réduction des risques doivent faire partie intégrante de la planification

et du déploiement des principaux services et processus de développement. Le PNUD entend renforcer les capacités pour intégrer la RRC dans les processus et cadres de développement. On citera par exemple :

- *la sensibilisation et les actions de plaidoyer*, telles que : a) l'animation de groupes de travail réunissant des spécialistes du développement et de la gestion des risques de catastrophe dans le but d'élaborer des rapports nationaux sur les risques de catastrophe, à l'intention des parties prenantes stratégiques de la communauté du développement, et b) l'organisation d'ateliers sectoriels et de consultations visant à identifier des opportunités spécifiques pour incorporer les questions de gestion des risques de catastrophe dans la planification du développement, et *vice versa*.
- *les activités décentralisées de construction d'infrastructures*, par exemple : a) des formations dispensées avec des comités de gestion des situations d'urgence au niveau des districts et des villages concernant l'exactitude des alertes, la gestion des abris, l'évaluation des dégâts dans le but d'une réponse et d'un redressement précoces, et la coordination du matériel de secours en période de crise ; b) la mise au point d'une planification d'urgence reposant sur la communauté en veillant à ce que les femmes soient adéquatement représentées au niveau de la communauté ; et c) l'appui à l'instauration de centres d'information et de gestion des urgences locales de façon à soutenir une communication et une coordination efficaces.
- *les activités visant le développement et le renforcement des stratégies, cadres et structures nationaux de gestion des risques de catastrophe*, notamment : a) l'élaboration de politiques et protocoles qui soutiennent la mise en œuvre du plan de RRC ; b) l'identification des domaines qui jouent un rôle de catalyseur, dans lesquels l'intégration de la RRC peut créer une valeur ajoutée pour d'autres outils de planification du développement, en place ou prévus, de l'ONU/du PNUD (par exemple le CCA et l'UNDAF) et les interventions de soutien du PNUD ; c) l'intégration de la RRC dans des plans de développement nationaux/locaux ; et d) la mise au point de lignes directrices concernant diverses interventions sectorielles au moyen de processus consultatifs et participatifs.

### **Priorité 5 : Renforcer la préparation en prévision des catastrophes afin de pouvoir intervenir efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent**

Le PNUD soutient les pays à risque en renforçant leurs capacités de planification de leur niveau de préparation aux catastrophes. On citera par exemple des formations aux évaluations des besoins post-catastrophe et à leur analyse, et le soutien du développement de programmes interorganisations et de la synchronisation avec les efforts de développement nationaux.



## EFFORTS INTERORGANISATIONS

En outre, le PNUD soutient la Capacity for Disaster Reduction Initiative (CADRI), dans le but de faire progresser la production de savoir et les expériences y afférentes utiles au renforcement de capacités pérennes pour la RRC, dans le respect des priorités du Cadre d'action de Hyogo. Fondée en janvier 2007, la CADRI est un programme interorganisations du BCPR (Bureau pour la prévention des crises et le relèvement) du PNUD, du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) des Nations Unies et du secrétariat de l'ISDR. Elle aide ces trois organisations à

concrétiser l'engagement général de l'Organisation des Nations Unies à être « Unis dans l'action ». Au nombre des services proposés par la CADRI figurent le conseil aux autorités et organisations nationales portant sur l'évaluation des capacités et sur la formation des stratégies, des services de formulation et de facilitation, des programmes d'apprentissage, des méthodes de renforcement des capacités et des ressources d'information, ainsi que des échanges et du travail en réseau visant à favoriser les partenariats et à mettre au point et diffuser les bonnes pratiques.

## LE PNUD EN ACTION

### *Arménie*

Le ministre des Situations d'urgence d'Arménie et UNDP Armenia ont invité des experts du PNUD issus du Groupe du renforcement des capacités et du Bureau pour la prévention des crises et le relèvement (BCPR) à travailler avec le ministère à mettre au point et à faciliter une autoévaluation des capacités nationales de RRC en Arménie, sur la base des cinq priorités du Cadre d'action de Hyogo. Ce processus vise à définir des indicateurs utiles pour mesurer le niveau de départ actuel, à identifier le niveau voulu de capacités pour le système de RRC et à suggérer des actions à venir.

En Arménie, le processus d'évaluation des capacités de RRC a aidé les membres du gouvernement à participer activement à l'élaboration d'une vision commune pour un système efficace de RRC. Le grand public a également été tenu informé des travaux sur le système de RRC par les médias, qui ont couvert les événements phares de ce processus dans le cadre d'une campagne de sensibilisation de la population. Des résultats de l'évaluation est née une recommandation de plan d'action pour le renforcement des capacités, visant à consolider le système de RRC. Les actions stratégiques comportent : a) la création d'une plateforme nationale, b) la conception d'une stratégie nationale de RRC, incluant une transition vers un engagement plus marqué des communautés et des écoles ; c) un nouveau processus de surveillance et d'évaluation à l'échelle du système visant à appuyer la coordination et la gestion de l'information, contribuant à rehausser le niveau de conformité ; et d) un observatoire des catastrophes nationales qui réunit les différentes bases de données à l'usage des organismes de RRC. Les constats et recommandations servent de base au développement d'une action de renforcement des capacités, processus mené par les partenaires nationaux, avec le soutien du PNUD.

Le processus d'évaluation des capacités de RRC en Arménie a constitué un exercice novateur. Il a permis d'établir une base de référence mesurable de ces capacités, faisant participer directement six organisations cruciales pour cette réduction des risques, et a été validé par un grand nombre de parties prenantes à la RRC, à l'échelon local et national. En outre, la méthodologie et les outils mis au point pour le système de RRC en Arménie sont des ressources précieuses susceptibles d'être réutilisées dans d'autres pays et d'autres contextes.

### POUR DE PLUS AMPLES INFORMATIONS :

[www.undp.org/capacity](http://www.undp.org/capacity)  
[www.unisdr.org/cadri](http://www.unisdr.org/cadri)  
[www.preventionweb.net](http://www.preventionweb.net)  
[www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)  
[www.undp.am](http://www.undp.am)

