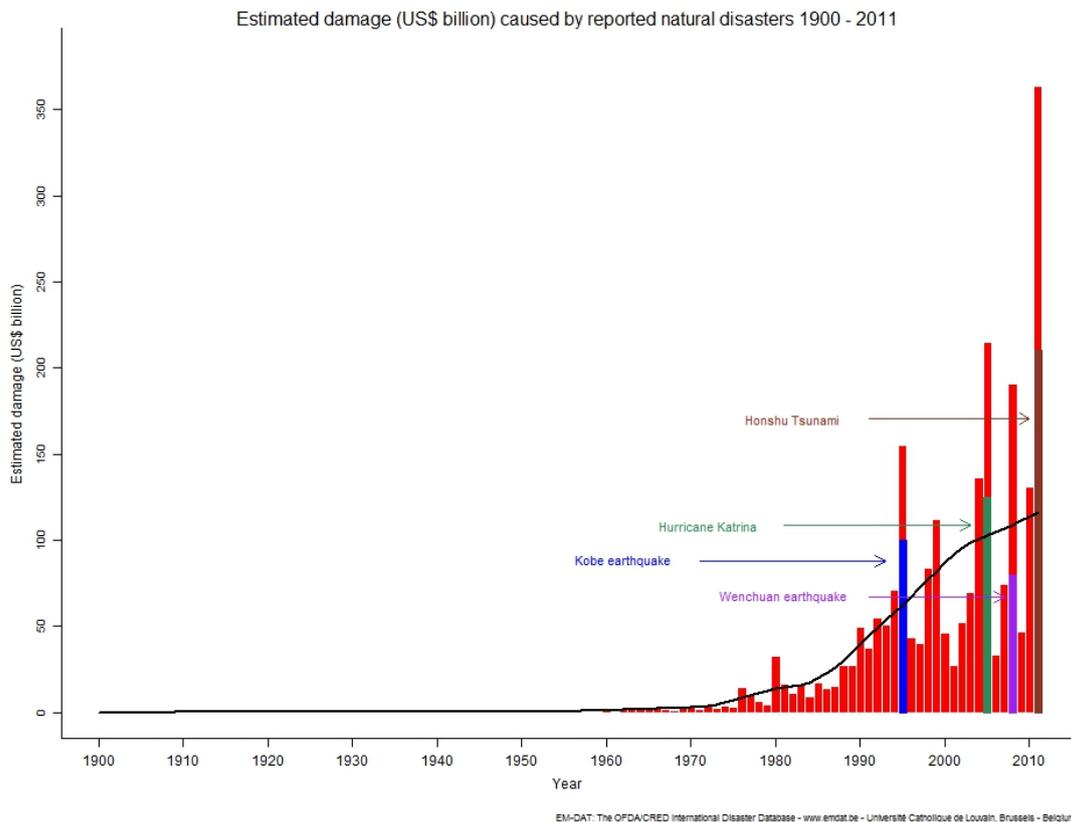




Réseau mondial : Document pour la discussion

Marcus Oxley, Directeur exécutif, RMRC – 1^{er} novembre 2012

Mise au point d'un cadre de politique CAH post-2015 – version finale



Estimation (en milliard dollars américains) des dommages dus à des catastrophes naturelles 1900-2010

De haut en bas: Tsunami de Honshu; Ouragan Katrina; Séisme de Kobe; séisme de Wenchuan

RMRC - document pour la discussion :

Les documents de réflexion du RMRC sont écrits pour contribuer au débat sur les politiques et

provoquer la discussion sur les questions relatives à la réduction des risques de catastrophe. Il s'agit de documents « travaux en cours » qui contribuent à la mise au point d'une position de politique générale du réseau mondial. Les points de vue et les recommandations exprimés sont ceux du secrétariat du RMRC et ne reflètent pas forcément ceux des membres du réseau mondial.

Introduction

Ce document est conçu comme une contribution au processus de consultation, coordonné par l'UNISDR, en vue d'élaborer un cadre d'action de RRC post-2015. Il est prévu que la version finale du prochain cadre soit achevée vers la fin de l'année 2014, prête à être soumise pour étude et adoption à la Conférence mondiale sur la réduction des catastrophes qui aura lieu au Japon en 2015. Le document vise principalement le défi lancé par la réduction des pertes dues aux catastrophes pour les foyers à bas revenus dans les pays en développement où se trouve la majorité des populations touchées par les catastrophes et où des membres du réseau mondial sont à l'œuvre.

Le document commence par un résumé contextuel suivi d'une courte analyse des forces et des faiblesses de l'actuel CAH, soulignant les principaux succès et contraintes qui ont pesé sur les progrès vers une réduction des pertes dues aux catastrophes pendant les dix années d'existence du cadre. À partir de là, le document développe un énoncé du problème qui souligne les principaux problèmes ou difficultés que le prochain cadre devra traiter pour mettre un terme à la tendance continue à la hausse des pertes dues aux catastrophes et un jour l'inverser. Ces problèmes peuvent être globalement regroupés en deux catégories : *fondamentaux* et *stratégiques*. Les problèmes fondamentaux portent sur la question de savoir si le CAH est « adapté » pour atteindre les résultats escomptés, et tournent autour de la portée et de la conception du cadre, de ses buts et objectifs stratégiques. Les principaux défis identifiés sont :

- Développer des moyens holistiques d'évaluation et de gestion des risques qui reflètent les expériences et les besoins locaux des populations vulnérables dans les pays en développement sujets aux catastrophes, y compris les États fragiles
- Traiter les causes immédiates et sous-jacentes de vulnérabilité et d'exposition
- Travailler avec des cadres de politiques de développement, fragmentés et cependant interdépendants
- Augmenter l'engagement politique envers la prévention des catastrophes.

Les problèmes stratégiques sont ceux qui ont trait à la question de savoir si le CAH est exécuté efficacement ; ils tournent autour de la mise en œuvre et la hiérarchisation des principales activités qui permettront d'atteindre les buts du cadre et les résultats escomptés. En voici quelques-uns :

- Cibler les populations les plus vulnérables dans les zones à risque élevé, y compris les États fragiles
- Réduire l'écart entre les objectifs politiques et les pratiques locales
- Changer l'adversité en opportunité utiliser les catastrophes comme levier pour le changement

- Disposer d'une architecture institutionnelle appropriée pour soutenir une mise à exécution efficace.

Le message central qui sous-tend ce document est, qu'en dépit des progrès indéniables accomplis par le CAH, le cadre actuel, en raison d'un ensemble de raisons fondamentales et stratégiques, ne mettra pas un terme aux pertes dues aux catastrophes ni n'en inversera la tendance d'ici à 2015. Par conséquent, renforcer la résilience des nations et des communautés ne sera pas réalisé par la conception d'un CAH2 qui serait une version plus nuancée du CAH1. Des changements radicaux sont indispensables dans la façon de concevoir, façonner et exécuter le cadre post-2015, de manière à représenter comme il faut les expériences des populations vulnérables et à garantir la complète participation de toutes les parties prenantes dans le processus du renforcement de la résilience, afin de ramener le risque à des niveaux acceptables. Si cela se produisait, l'instrument post-2015 pourrait servir à forger le consensus et à inspirer un partenariat vraiment mondial pour un monde résilient.

Contexte : Réalités mondiales et locales

Le point de départ pour l'élaboration de stratégies efficaces visant à réduire les risques de catastrophes réside dans la compréhension du contexte mondial et des expériences locales affectant les populations exposées aux catastrophes dans les pays et les zones où le risque de catastrophes est le plus important, en particulier la compréhension des vulnérabilités et capacités, besoins et priorités des foyers à faibles revenus dans les pays en développement.

Quelques facteurs et considérations contextuelles clés :

- Les niveaux de mortalité associés aux principaux aléas météorologiques sont signalés en baisse dans le monde (EM-DAT), mais les pertes générales dues aux catastrophes (nombre de personnes touchées, pertes d'atouts économiques, sociaux et environnementaux) suivent une tendance à la hausse ; 2011 a été l'année la plus coûteuse à ce jour, avec des pertes estimées à 380 milliards de dollars américains (Munich Re 2012).
- La majorité des personnes tuées ou touchées par les catastrophes appartiennent à des foyers à faibles revenus dans des pays à PIB faible et intermédiaire. L'impact des catastrophes sur les femmes, les enfants et les personnes âgées est disproportionné.
- La majorité des catastrophes qui se produisent dans les pays en développement résultent d'un mélange de causes « naturelles » et « humaines », le risque le plus élevé survenant dans des zones d'instabilité, d'insécurité et de conflit (p.ex. Sahel, Corne de l'Afrique, Haïti, Afghanistan, Pakistan).
- Sur la planète, une personne sur quatre vit dans des zones en proie à l'instabilité, un conflit ou la violence criminelle – *Rapport sur le développement dans le monde 2011* (Banque mondiale).
- Le profil dominant de risque de catastrophe dans les pays en développement est celui des catastrophes *de faible intensité et très fréquentes* qui se produisent sur l'ensemble du territoire d'un pays, c.-à-d. « risques extensifs ».
- Presque toutes les pertes (97 pourcent) dues aux risques extensifs sont liées aux conditions météorologiques et très sensibles au changement climatique (Rapport SREX).

- Dans les pays en développement, les pertes dues aux risques extensifs augmentent rapidement, ne sont que partiellement déclarées, ne sont pas assurées, ne reçoivent pas de soutien du gouvernement ou ne suscitent pas d'aide extérieure.
- Les capacités de l'administration locale pour traiter les catastrophes de grande ou de petite dimension sont gravement limitées. Dans les États fragiles, la plupart de l'aide en cas de catastrophe est fournie par les réseaux familiaux et de voisinage.
- La perception générale des autorités locales et des populations touchées est que « *les choses empirent* » (Vues du front 2011).

Population, société, économie et nature font toutes partie d'un système socio-écologique imbriqué. Les pertes dues aux aléas « naturels » sont un indice du stress qui s'accumule au sein des systèmes socio-écologiques à cause du développement non durable. Comme l'affirme la conclusion du bilan du SIPC, GAR 2011 : « Fondamentalement, le défi n'est pas de *protéger* le développement mais [de le *redéfinir* et] de s'en servir pour s'attaquer aux facteurs de risque sous-jacents. » En définitive, l'utilité du CAH pour stopper ou inverser la tendance à la hausse des pertes dues aux catastrophes doit être jugée sur son efficacité à traiter les causes de vulnérabilité et d'exposition des foyers à faibles revenus dans les pays en développement.

Utilité du CAH 2005-2015

Le processus d'élaboration d'un cadre de gestion des risques de catastrophe post-2015 devrait commencer par une étude des forces et des faiblesses de l'actuel CAH depuis son adoption en 2005. Le tableau ci-dessous donne, à partir de diverses sources, un aperçu de quelques-unes des principales réussites et limites du CAH.

Principales réussites	Principales limites
Outil efficace de plaidoyer pour susciter l'engagement politique et les ressources associées pour la RRC	Progrès inégaux dans la mise en œuvre du CAH entre pays et à l'intérieur des pays
Cadre simple et normatif formant un point de référence pour la coopération internationale et une approche systématique de la RRC parmi tous les acteurs	Écart de mise en œuvre entre les résolutions de politique nationale et la pratique locale : bienfaits des progrès profitant moins aux plus menacés / vulnérables
Progrès important vers une rédaction des politiques et législation nationales de RRC (AP 1)	Insuffisance des mécanismes de transparence et de reddition de compte. Pas de normes, de cible, de référence fixées pour la performance 2005.
Progrès importants en matière de préparation aux catastrophes pour une réponse et un relèvement efficaces (AP 5)	« Compartimentation » des Buts stratégiques et des Actions prioritaires du CAH
Outil de sensibilisation efficace pour augmenter la compréhension de la RRC chez les acteurs étatiques et non-étatiques	Progrès limités en matière de : But stratégique 1 : Intégration de la réduction des risques liés aux catastrophes dans les politiques et la planification du développement durable ; But stratégique 2 : Renforcer la capacité et les institutions locales
Aide à reconnaître les liens entre RRC et Changement climatique	CAH principalement « approprié » par la communauté humanitaire (c.-à-d. pas par le secteur du développement)

Clarté de la terminologie relative aux catastrophes et des concepts de gestion des risques de catastrophe	Centrage étroit sur le modèle de risque « aléas naturels », qui ne reflète pas les réalités locales de risque dans les pays à faible PIB, y compris les États fragiles
A facilité le basculement d'une approche orientée vers la réponse à une prévention à long terme des catastrophes	GRC considérée comme un « plus » pour <i>protéger</i> le développement plutôt que pour veiller à ce que le développement ne crée pas un niveau de risque inacceptable
	CAH perçu comme relevant d'une planification nationale du haut vers le bas – apports limités des communautés touchées et des acteurs locaux
	Pas de <i>processus de changement</i> clair pour transformer les résolutions politiques en réalité locale (prise en compte de l'économie politique)
	Progrès limités pour intégrer <i>les questions transversales</i> qui renforcent la réalisation du CAH
	Cadre « adopté » sans être juridiquement contraignant. Ne place pas la protection des citoyens dans des cadres juridiques reconnus
	Architecture de l'aide au développement fragmentée (p.ex. pauvreté, climat, conflit, catastrophe, sécurité alimentaire)
	Ressources et infrastructures qui restent limitées pour mettre en œuvre la RRC dans les pays en développement

La principale utilité du CAH a été d'accroître la sensibilisation et la compréhension de la GRC aux divers échelons : international, régional et national, d'où un plus grand engagement politique pour développer des politiques et une législation de RRC nationales cohérentes, en particulier en matière de préparation aux situations d'urgence, et de procédures de réponse et relèvement. Il faudra conserver les éléments positifs du CAH 1 dans tout nouveau cadre de GRC.

La principale faiblesse du CAH est le défi posé par la traduction des résolutions politiques en action locale, associé à une incapacité à traiter les causes immédiates et sous-jacentes de la vulnérabilité et de l'exposition pour les foyers à faibles revenus dans les pays à PIB faible ou intermédiaire. S'il y a des délais inévitables de temps et de retour d'information quand il s'agit de faire passer des accords internationaux dans les politiques nationales et les pratiques infra-nationales et locales qui en découlent, on ne constate guère de *changement systémique* à l'interface critique entre les autorités locales et les communautés vulnérables, en tous cas pas à une échelle suffisante pour stopper ou inverser la tendance à la hausse des pertes dues aux catastrophes. C'est particulièrement le cas pour les catastrophes de faible intensité et très fréquentes qui augmentent rapidement dans les pays en développement qui connaissent une forte croissance économique.

En conclusion, sur la base des tendances actuelles, le CAH n'a pas opéré de changement majeur dans la réduction mondiale des risques. On peut s'attendre à une augmentation substantielle (contrairement à une diminution substantielle) des pertes dues aux catastrophes dans la période 2005-2015 du CAH.

Énoncé du problème

Étant donné que le Cadre d'Action de Hyogo 2005-15 n'a guère de chance de parvenir à une réduction substantielle des pertes dues aux catastrophes d'ici à 2015, il est important d'entreprendre une analyse du problème pour vérifier les causes principales de cette mauvaise performance, tout en tenant compte du contexte international, national et local dans lequel le cadre est en action. Ce qui est important, c'est de poser les questions capitales suivantes :

1. **Le CAH, sous sa forme actuelle, est-il « adapté » ?** C'est une question *fondamentale* centrée sur le cadre conceptuel du CAH, ses résultats escomptés, ses buts stratégiques et ses activités, ainsi que sur les hypothèses, valeurs et principes qui le sous-tendent.
2. **Le CAH a-t-il été exécuté efficacement ?** C'est une question *stratégique* centrée sur la coordination, la mise en œuvre, la hiérarchisation, le séquençage et le financement des activités pour parvenir aux buts stratégiques et aux résultats escomptés (c.-à-d. les moyens pour parvenir à la fin).

Gardant à l'esprit les deux questions ci-dessus, l'analyse suivante du problème relève une série de difficultés distinctes quoique imbriquées, qui restreignent les progrès et doivent trouver une solution ou être prises en compte lors de la conception d'un cadre prochain de RRC pour stopper ou inverser les pertes dues aux catastrophes.

PROBLÈMES FONDAMENTAUX

Difficulté n° 1 : Développer des modèles de risques appropriés aux réalités locales des populations pauvres et vulnérables

Les cadres efficaces de gestion des risques de catastrophe doivent être aussi simples que possible tout en représentant de manière adéquate les réalités locales, en particulier la perception, les expériences, les capacités et les vulnérabilités des populations les plus menacées. La majorité des catastrophes se produisant dans les pays en développement sont causées par un mélange d'aléas d'origine humaine et d'aléas naturels. Ceci n'a pas d'écho dans le CAH dont la préoccupation principale est centrée sur les catastrophes causées par les aléas *naturels*. Les populations, les communautés, la société, l'économie et l'environnement naturel font tous partie d'un système social et écologique interdépendant. Les populations vulnérables vivent dans un environnement de *risques multiples* ; celui-ci est sujet à une diversité de chocs et de stress de toute sorte, dans un contexte d'une complexité et d'une incertitude croissantes, souvent dans des zones fragiles caractérisées par des États défailants et des cycles récurrents de catastrophes et de conflits. Selon le *Rapport sur le développement dans le monde 2011* de la Banque mondiale, un habitant de la planète sur quatre vit dans des zones de précarité, de conflit et de violence.

Dans les pays en développement, la vaste majorité des pertes dues aux catastrophes « naturelles » est due à des aléas très fréquents et de faible intensité, qui se produisent sur tout le territoire d'un pays, principalement déclenchés par des phénomènes météorologiques et susceptibles d'être amplifiés par le changement climatique. Avec le temps le « *risque extensif* » peut se concentrer et se transformer en « *risque intensif* » qui est plus coûteux et difficile à traiter. Par conséquent, **la principale opportunité de réduction des risques dans les pays en développement réside dans le traitement des facteurs sous-jacents des risques extensifs d'origine météorologique.**

Les pertes dues à des catastrophes de *petite dimension* tendent à ne pas être assurées, sont passées sous silence, n'attirent pas l'attention politique ni ne mobilisent les ressources extérieures ; les communautés touchées et les acteurs de l'administration locale ou non gouvernementaux assument *de facto* la principale responsabilité de gestion de ces risques. Dans ces situations, les personnes pauvres abordent les chocs et stress multiples d'une manière souple et holistique liée à la sécurité et au bien-être de leur vie, leurs moyens de subsistance et leurs biens. Sans le support de ressources extérieures (peu probable pour des risques extensifs), des actions « *indépendantes* » pour réduire la menace d'aléas *naturels* particuliers ne sont pas une priorité pour la communauté ou pour les autorités locales, à cause de leur « *coût de substitution* » élevé.

Les stratégies rentables et durables pour renforcer la résilience doivent être souples, holistiques et de base communautaire pour refléter la nature pluridimensionnelle et incertaine du risque (naturel et d'origine humaine) que connaissent les populations vulnérables, et doivent produire les avantages de développement tangibles et plus larges qui découlent de leurs efforts, de manière à être incitatifs et à mobiliser les acteurs locaux et les groupes de base. Le cadre actuel de GRC présente une simplification à outrance ou un point de vue réductionniste des catastrophes contribuant à rétrécir la cible des efforts pour réduire les risques dans les pays pauvres et / ou fragiles.

Difficulté n° 2 : Accroître l'engagement politique à l'égard de la prévention des catastrophes

Construire un monde résilient n'est pas politiquement neutre ; la distribution des ressources pour renforcer les capacités, essentielle pour construire la résilience des nations et des communautés, est fondamentalement politique. La vulnérabilité et l'exposition ne sont pas des accidents du destin, mais sont socialement différenciées suite à des relations de pouvoir et des décisions politiques particulières qui peuvent être discriminatoires, exclusives et injustes. Les gouvernements ont des ressources limitées et les décisions concernant la répartition des ressources reflètent les programmes et les préférences de ceux qui influencent les décideurs. Si les populations vulnérables ne peuvent exercer aucune influence sur les processus de prise de décisions, leurs besoins et leurs priorités peuvent ne pas être pris en compte.

Établir une appropriation politique plus forte et un engagement gouvernemental à renforcer la résilience des populations pauvres et vulnérables exigera tout un éventail d'actions se renforçant mutuellement, du côté de l'offre comme du côté de la demande, pour encourager l'action des citoyens, renforcer les capacités locales et approfondir les relations (contrat social) entre les autorités gouvernementales et les citoyens grâce à de meilleures transparence, participation et reddition de comptes qui rendent l'État plus réactif aux besoins de la population. Des incitations appropriées pour renforcer l'engagement politique peuvent être de nature politique, économique, juridique, administrative ou éthique et se renforcer mutuellement. Par exemple, la reddition de comptes en matière sociale est plus facilement mise en application quand il existe des normes minimales et des obligations légales soutenues par des lois internationales.

Difficulté n° 3 : Manque de progrès dans le traitement des causes de la vulnérabilité et de l'exposition

Stopper et finalement inverser la tendance à la hausse des pertes dues aux catastrophes ne peut être réalisé qu'en traitant les facteurs de risque sous-jacents, c.-à-d. les causes de vulnérabilité et d'exposition. Alors que le CAH 1 a contribué à renforcer les capacités de préparation, de réponse et de relèvement pour soulager les effets des catastrophes, les pertes dues aux catastrophes continuent d'augmenter parce que le cadre actuel ne parvient pas à traiter de façon adéquate les barrières structurelles et les causes sous-jacentes qui aiguisent et perpétuent le risque de catastrophe. C'est sur cet aspect que, dans un futur cadre de GRC post-2015, devrait être placé l'accent de la réduction des risques.

L'une des premières étapes pour traiter les facteurs de risque sous-jacents est la compréhension des aléas, expositions, capacités et vulnérabilités, particulièrement sous l'angle des foyers à faibles revenus qui souffrent des pertes récurrentes, occasionnées principalement par les catastrophes très fréquentes et de faible intensité (c.-à-d. les risques extensifs). Traiter les causes de la vulnérabilité et de l'exposition exigera des changements dans les divers processus sociaux, économiques et environnementaux qui conditionnent la vie et les moyens de subsistance des populations. Ce qui comprend généralement :

- Dégradation du milieu naturel, y compris le déclin de l'écosystème
- Infrastructure matérielle et environnement bâti inappropriés
- Pauvreté, moyens de subsistance non durables, atouts de production limités, disparités importantes des revenus
- Densité de population, urbanisation sauvage, conditions sociales insuffisantes.

Pour une **bonne gouvernance**, il est indispensable de traiter transversalement ces divers composants. La gouvernance traite des relations entre les citoyens et les États. C'est le moyen par lequel la population exprime ses intérêts, aplanit les différences et façonne les processus économiques, politiques, sociaux et environnementaux qui ont un impact direct sur la vie humaine. La façon dont les citoyens demandent à l'État d'assumer sa responsabilité et d'être réactif vis-à-vis de leurs droits et prérogatives est au centre d'une bonne gouvernance. De manière générale, une bonne gouvernance est considérée comme un prérequis important pour une gestion réussie des risques de catastrophe. Selon le SIPC, *les principales chances de réduction de la vulnérabilité et de l'exposition aux risques extensifs résident dans le renforcement des capacités de gouvernance des risques*. De plus, la Banque mondiale avance que la meilleure façon de renforcer la résilience face aux conflits dans les zones d'instabilité consiste à renforcer des arrangements de bonne gouvernance qui restaurent la confiance, aplanissent les différences, gèrent le changement et construisent la cohésion sociale.

La prévention des catastrophes nécessite une gouvernance efficace des risques, capable de construire la résilience en renforçant les capacités d'absorption et d'adaptation locales. Le but est d'inscrire les principes et les valeurs qui sont au centre de la résilience dans les politiques et programmes sociaux, économiques et environnementaux, pour que les chemins du développement ne créent pas des niveaux inacceptables d'exposition et de vulnérabilité. Un développement reposant sur la résilience est au cœur du développement durable, et ses principes et valeurs

devraient faire partie intégrante des cadres de politiques de développement international post-2015 (p.ex. OMD / ODD).

Difficulté n° 4 : Architecture fragmentée de l'aide au développement

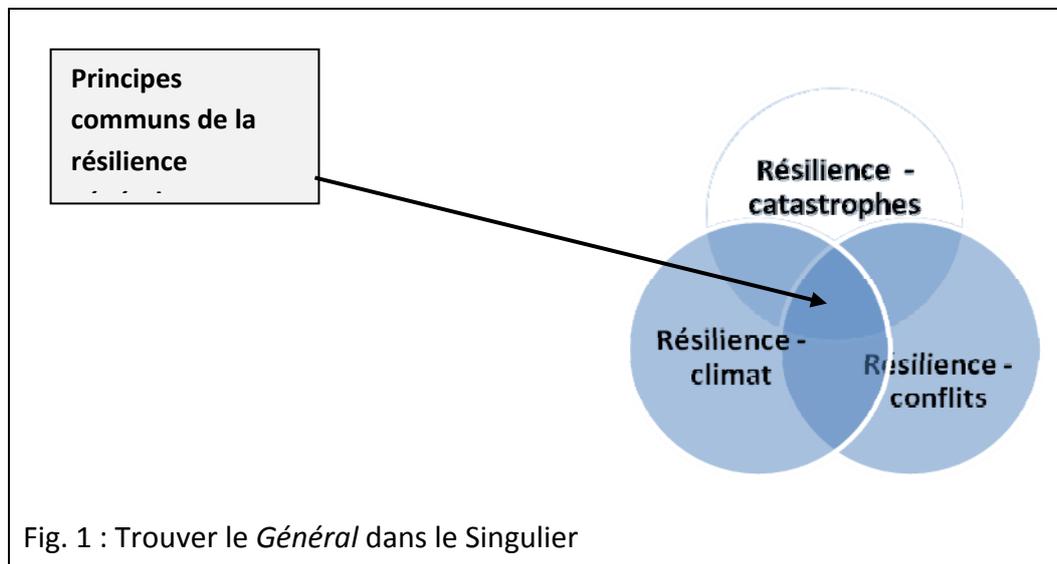
Selon le gouvernement de la Finlande : « Ce n'est que lorsque les diverses interventions d'aide humanitaire et d'aide au développement sont reliées de façon stratégique qu'elles peuvent être efficaces pour apporter un réel changement dans la mise en œuvre du cadre de Hyogo à l'échelon local. » (Évaluation 2010 du Programme de développement)

Il y a une foule, sans cesse plus importante, de cadres de politiques de développement fragmentés (p.ex. catastrophes naturelles, changement climatique, éradication de la pauvreté, sécurité alimentaire, conflit) qui ont un angle d'approche indûment technique et étroit. Ils relèvent de différentes agences de l'ONU et de bureaux gouvernementaux, et chacun travaille plus ou moins pour son propre compte ; leurs missions se chevauchent souvent et sont dupliquées à un haut niveau institutionnel. En général, ils ne parviennent pas à traiter les relations imbriquées et complexes entre les risques sociaux, économiques et environnementaux, ou à y répondre, et ils ont tendance à être mis en œuvre d'une manière « cloisonnée » et du haut vers le bas, sans guère de cohérence politique, de synergie et d'impact collectif local.

Pour être significatif, un cadre futur de prévention des catastrophes doit relever les défis imbriqués des risques sociaux, économiques et environnementaux ; dans bien des cas, l'interaction entre ces divers éléments est la clé d'une réduction réussie des risques. Si un certain degré de cloisonnement est inévitable et souhaitable pour que les programmes puissent être mis en œuvre avec l'expertise nécessaire, la façon de travailler actuelle favorise la *spécialisation* plutôt que des approches plus *holistiques*. Une approche plus large, axée sur les systèmes, pour construire, à l'échelon local, la résilience **générale** ou **systémique** face aux chocs et aux stress de tout genre, constitue un moyen plus efficace pour aborder la dynamique complexe, multirisque et à évolution rapide qui est le contexte de vie des personnes pauvres.

Une compréhension élargie de la résilience peut apporter des avantages multiples liés à la sécurité et au bien-être des populations, tout en contribuant à former une base de collaboration, harmonisation et synergie plus grandes entre les divers cadres de développement afin de traiter les causes de la vulnérabilité et de l'exposition.

Une compréhension commune de la résilience, venant soutenir la mise en commun des efforts et des ressources de toute la communauté, peut réaliser des synergies débouchant sur une utilisation plus efficace des ressources qui peut compenser les limitations économiques et parvenir à un impact plus important (retour sur investissement) à l'échelon local. Les communautés résilientes sont le fondement et le matériau de base de la construction d'un monde résilient.



Bien que des aspects spécifiques de résilience soient particuliers à certains types de chocs et de menaces, il y a des principes et des propriétés communs qui sous-tendent la résilience communautaire dans toute une gamme de profils de risques différents.

Les communautés résilientes ont deux dimensions principales :

1. Capacité d'absorption :

- Aptitude à survivre, faire face et se relever en cas d'impact de chocs et de stress de tout genre.

2. Capacité d'adaptation :

- Aptitude à s'ajuster / s'adapter aux conditions et circonstances changeantes.

Les capacités d'absorption et d'adaptation sont interdépendantes et se renforcent mutuellement. Elles sont sous-tendues par un ensemble de principes qui créent les caractéristiques essentielles d'un système socio-écologique résilient (voir le Document de discussion du RMRC sur « Résilience communautaire »). Institutionnellement, renforcer la capacité d'absorption a tendance à tomber dans le secteur humanitaire tandis que la capacité d'adaptation tombe dans ceux du développement ou de l'environnement. Les catastrophes très fréquentes et de faible intensité liées aux phénomènes météorologiques fournissent un *point d'entrée et un levier* pour renforcer les capacités d'absorption et d'adaptation aux catastrophes naturelles et au changement climatique à long terme. Les acteurs locaux qui travaillent pour construire la résilience à long terme peuvent être des agents efficaces pour soutenir les interventions « humanitaires » de réponse d'urgence locale en cas de survenue d'une catastrophe.

PROBLÈMES STRATÉGIQUES

Difficulté n° 5 : Cibler les populations les plus vulnérable dans les pays à haut risque

Bien que le CAH soit un accord international qui s'applique à tous les pays, riches et pauvres, le risque mondial de catastrophe est concentré de façon disproportionnée sur les foyers à faibles revenus des pays au PIB faible ou intermédiaire, ceci en raison d'un niveau plus élevé de

vulnérabilité et d'exposition. Les populations des pays en développement courent 150 fois plus le risque d'être touchées par des catastrophes que celles des pays plus riches. Actuellement les avantages du Cadre d'Action de Hyogo profitent moins aux populations qui sont les plus durement touchées par les catastrophes, p.ex. les foyers à haut risque et faibles revenus, soumises aux crises récurrentes des États fragiles.

Tout accord mondial sur la gestion des risques de catastrophe doit être sous-tendu par les principes universels de justice, d'équité et de droits sociaux tels qu'ils sont énoncés dans les obligations juridiques et le droit international. Sur la base des principes d'équité et d'impartialité, la totalité du CAH devrait refléter le degré de vulnérabilité et d'exposition qu'elle cherche à réduire. Le CAH 2 devrait être plus fortement centré sur les populations vulnérables des pays les plus pauvres et les plus sujets aux catastrophes, en particulier les États affectés par les conflits et la précarité. De plus, ***pour veiller à ce qu'un cadre de GRC futur n'accroisse pas les inégalités, les secteurs les plus vulnérables de ces populations doivent être représentés dans les discussions portant sur un futur cadre.*** Une large appropriation nationale et une participation étendue seront des éléments clés pour l'élaboration du CAH post-2015.

La notion de vulnérabilité différentielle est liée aux inégalités dans la répartition des droits, des ressources et du pouvoir. Cette notion est particulièrement pertinente pour ce qui est des malades, des personnes âgées, des femmes, des enfants, des minorités ethniques et des personnes vivant avec un handicap qui tous font face à des risques accrus parce qu'ils ne sont pas forts physiquement et / ou ont relativement moins de pouvoir dans la société. L'absence d'information différenciée même la plus simple rend difficile, dans les pays les plus pauvres, le ciblage de la répartition des ressources aux groupes marginalisés.

Difficulté n° 6 : Réduire l'écart : Résolution de politique nationale – Pratique locale

Un sourire ironique aux lèvres, l'évêque Donald Mtetemela, qui travaille dans le développement depuis plus de 25 ans à la tête d'une organisation de développement en Afrique orientale, a dit en levant les yeux au ciel : « *Les personnes avec qui je travaille tous les jours voient beaucoup de nuages – cadres et plans internationaux – mais très peu de pluie, c'est-à-dire de changement réel sur le front.* » VdF 2009

Le message central du rapport de VdF « *Des nuages, mais peu de pluie...* » était que les progrès accomplis pour développer des politiques et une législation à l'échelon national n'ont pas leur contrepartie en progrès équivalents dans l'action à l'échelon local. Réduire l'écart de la mise en œuvre entre les résolutions politiques et l'action locale est l'un des défis principaux que doit relever un cadre post-2015 de gestion des catastrophes.

Dans les grandes lignes, il existe deux approches principales à l'exécution d'actions pour réduire les risques de catastrophe :

1. **Approche de planification d'État, du haut en bas :**
Actions axées sur l'offre pour renforcer la législation, les capacités institutionnelles et les mécanismes exécutifs de l'État en vue de remplir ses devoirs et obligations pour la sécurité et la protection de ses citoyens.

2. Approche d'autonomisation communautaire, de la base vers le haut :

Actions axées sur la demande, pour autonomiser les communautés touchées, la société civile et les autres acteurs non-étatiques, afin de mobiliser et renforcer les capacités locales pour des actions aussi bien individuelles que collectives visant la réduction des risques et amener leur gouvernement à assumer sa responsabilité et à être plus réactif à leurs besoins.

Réduire l'écart qui sépare politiques et pratique exige un mélange des deux approches, du haut vers le bas et de la base vers le haut, bien que les politiques actuelles d'investissement du SIPC et des partenaires du système inter-gouvernemental reflètent une approche de planification par l'État, du haut vers le bas, qui convient plus aux pays ayant des capacités institutionnelles bien développées. Dans les pays en développement (et plus particulièrement dans les zones de fragilité), où les capacités gouvernementales pour traiter les risques sont limitées voire inexistantes, l'accent stratégique devrait passer d'un centrage sur les institutions formelles à un objectif où les institutions formelles unissent leurs forces et renforcent les particuliers, les communautés et les acteurs non-étatiques afin de **partager le fardeau** de la construction de la sécurité et de la résilience. Ceci demande un investissement beaucoup plus grand dans les *actions axées sur la demande* qui autonomisent les citoyens et renforcent les institutions locales informelles afin de créer « *l'environnement favorable* » nécessaire pour construire les capacités d'absorption et d'adaptation. Ceci comprend le développement d'outils et de méthodologies qui facilitent l'implication des populations vulnérables dans les processus de prise de décisions et de planification, par exemple : la budgétisation participative où les citoyens peuvent influencer sur les priorités en matière d'investissement public.

Les stratégies permettant de réduire l'écart entre politiques et pratique nécessitent de repenser le « contrat social » entre État et citoyens, afin de partager le poids des responsabilités et d'accroître la confiance, en s'appuyant sur les forces innées, le savoir local et les expériences des individus, des communautés et des acteurs locaux. Le plus grand atout d'une nation pour bâtir des communautés résilientes est formé par les populations et les quartiers affectés et des citoyens engagés. Les populations locales (en particulier les femmes et les enfants) sont des agents de changement importants et devraient être en première ligne des actions pour construire la résilience et retrouver le contrôle sur leur destin face aux risques croissants.

Si l'accent est local, la traduction à grande échelle des approches basées sur la communauté afin de parvenir à une couverture nationale ne peut s'accomplir sans l'engagement et le soutien du gouvernement et des responsables politiques à tous les niveaux. Il faut un travail et des approches intersectoriels qui construisent la confiance et la compréhension entre les divers acteurs, en réconciliant des intérêts concurrents, s'accordant sur des niveaux acceptables de risques, négociant des compromis entre les coûts à court terme et les avantages à plus long terme, tout en favorisant l'appropriation locale, considérée comme essentielle à la durabilité.

Toutefois, réduire l'écart entre politiques et pratique demandera **des processus de changement efficaces** pour susciter l'engagement politique et les ressources financières à investir dans la

construction de la résilience communautaire, en n'oubliant pas la réalité des dynamiques de pouvoir entre les groupes les plus riches et les groupes les plus pauvres. Les divers secteurs de la société traversent différemment les catastrophes et les conflits. Les priorités du gouvernement pour la répartition des ressources au sein de la société sont le reflet des programmes et des préférences de ceux qui influencent les décideurs, où le pouvoir tend à être sous le contrôle d'une élite politique et économique aux forts intérêts personnels. Si les populations pauvres et marginalisées ne peuvent exercer aucune influence sur les processus de prise de décision et de planification, leurs besoins et leurs priorités ne seront pas pris en compte.

À l'heure actuelle, le CAH n'a pas suffisamment prêté attention à l'économie politique des catastrophes et au caractère central des relations État-citoyens. Les stratégies de réduction des risques doivent être alimentées par des *théories de changement* pertinentes en adéquation avec les contextes nationaux différents. Par exemple : approfondir les relations État-citoyens, augmenter la participation, la transparence publique et la responsabilité sociale à tous les niveaux. Il faut développer des normes de réalisation adéquates, ainsi que des indicateurs permettant de contrôler les buts, cibles et produits / résultats inscrits dans un calendrier et qui seront sous-tendus par des valeurs de référence et des mécanismes impartiaux de suivi et de rapport pour mesurer et guider les progrès. Les mécanismes de suivi doivent être reliés à des mécanismes de recours et de redressement en cas de plainte et / ou non-respect. La reddition de comptes publique et la transparence doivent être enracinées dans des citoyens informés qui ont accès aux informations correspondantes, sont conscients des risques et comprennent les droits et responsabilités de toutes les parties.

Réduire l'écart entre les aspirations politiques et la pratique réelle dans les pays en développement demandera une façon de travailler différente de celle qui prédomine aujourd'hui dans l'administration publique, qui va de haut en bas et qui est faite de dispositifs de commandement et de contrôle.

Difficulté n° 7: Catastrophes : faire de l'adversité des opportunités

« La vie ne se comprend que par un retour en arrière, mais on ne la vit qu'en avant. » Soren Kierkegaard

Les catastrophes sont un temps à la fois d'adversité et d'opportunité. Les catastrophes peuvent avoir deux traits positifs qui sont à l'heure actuelle insuffisamment utilisés stratégiquement et pourraient être explicitement introduits dans un prochain cadre de réduction des risques de catastrophe post-2015.

1. Développer une compréhension de comment une société se comporte quand elle est soumise à des chocs et des stress extrêmes donne des indications indispensables pour construire des communautés et des nations plus sûres et plus résilientes.

Ce sont les événements extrêmes et non les conditions moyennes qui configurent et reconfigurent les systèmes sociaux et écologiques. Les catastrophes accélèrent les tendances qui sont déjà en place. Observer comment les systèmes survivent et s'ajustent aux chocs et aux stress peut aider à déterminer les principes centraux de résilience, les seuils et les interdépendances qui résistent

fonctionnellement. Ceux-ci peuvent être difficiles à discerner en « temps normal », mais les carences, les dynamiques et les tensions qui touchent une société sont plus visibles en temps de crise. Un apprentissage systématique à partir des enquêtes scientifiques post-catastrophe peut repérer les éléments qui au fil des années ont conduit à l'accumulation des risques. Une fois les carences systémiques identifiées, il est possible d'y remédier au cours du processus de relèvement post-catastrophe. Les enquêtes scientifiques post-catastrophes doivent être une condition préalable importante pour orienter la prise de décisions future sur la base de l'expérience et pour favoriser / promouvoir un développement résilient grâce au processus de relèvement post-catastrophe. Ce genre d'enquête est fondamentalement différent des évaluations actuelles de PDNA (évaluation post-catastrophe des besoins).

2. L'impact social, économique et politique des catastrophes peut stimuler la mise en marche des changements nécessaires pour construire des nations et des communautés plus sûres et plus fortes.

Tous les systèmes passent par des cycles naturels de *croissance, crise et réorganisation*. L'augmentation des pertes dues aux catastrophes indique l'accumulation de stress dans une société, accumulation qui est due à un développement non durable. L'expérience laisse entendre que les catastrophes pourraient être un temps de changement à la fois répressif et progressif. Les niveaux de stress augmentent dans les communautés et les sociétés jusqu'à atteindre un **seuil de gravité** au-delà duquel la société ou la communauté n'est plus en mesure de faire face, favorisant l'éclatement d'une crise. Le *seuil de gravité* est le point où le niveau de stress et les pertes associées peuvent dépasser l'inertie sociale au changement due aux forts intérêts concurrents. Cela peut conduire à dégager des ressources et à ouvrir des possibilités pour de nouvelles façons de faire les choses ; par exemple, une réorganisation institutionnelle et des réformes structurelles pour traiter les facteurs de risque sous-jacents.

Quand cela arrive, l'impact social et économique cumulé de la crise peut servir de catalyseur pour un changement progressif et transformationnel, impossible en « temps normal », mais ces changements peuvent être soit progressifs soit répressifs. Par exemple, des catastrophes peuvent changer la perception que les gens ont du risque, mettre en lumière des pratiques gouvernementales inefficaces et corrompues, et créer un espace où la société civile peut gagner en crédibilité et en légitimité en prouvant l'efficacité de sa contribution. Les temps de crise peuvent présenter **un point d'entrée et un levier** capables de sensibiliser le public et d'entamer des changements sociétaux plus larges, avec toutefois le risque d'un retour de manivelle, car les catastrophes peuvent également provoquer une crise de légitimité vis-à-vis de gouvernements jugés inefficaces.

Les possibilités de tirer les leçons d'une crise et de les utiliser pour construire des sociétés plus sûres et plus résilientes ne se limitent pas aux « méga » catastrophes de grande échelle et peu fréquentes qui tendent à dominer le discours politique de RRC. Les catastrophes très fréquentes et de faible intensité offrent beaucoup de possibilités pour construire la résilience communautaire générale, grâce à des processus de changement localisé qui ouvrent l'espace politique, encouragent le dialogue et permettent de parvenir à un consensus sur des actions conjointes afin

de réduire les risques. Avec le temps, une série de changements *progressifs* à l'échelon infra-national peuvent effectuer un *changement transformationnel* au sein de la société ; l'accumulation d'un ensemble de connaissances et d'expériences acquises par des groupes de base de mieux en mieux organisés et connectés, et ayant développé un sens critique peut servir à passer outre aux déclarations émanant d'intérêts forts qui disent qu'il n'y a pas d'alternative.

Les opportunités que les catastrophes ouvrent pour un *apprentissage systémique* sur la résilience ou l'utilisation des catastrophes comme *points d'entrée et levier* pour transformer des communautés de façon positive ne sont pas complètement développées dans l'actuel Cadre de Hyogo. La réalisation de telles stratégies nécessite un degré beaucoup plus élevé d'apprentissage systématisé que ce n'est actuellement le cas, grâce à l'usage d'enquêtes scientifiques post-catastrophe permettant de repérer les causes de risque sous-jacentes. Il faut aussi un degré plus élevé d'anticipation et de réactivité au sein du *modus operandi* de la SIPC, de manière à saisir les opportunités stratégiques qui naissent de perturbations aigües.

Difficulté n° 8 : Architecture institutionnelle appropriée pour faciliter la mise en œuvre du CAH

Mandats institutionnels et échelles de fonctionnement

La SIPC sert de point focal dans le système des Nations Unies pour la coordination de la réduction des risques de catastrophe, ce qui comprend la facilitation et le suivi de la mise en œuvre du CAH. La SIPC est mandatée pour jouer ce rôle aux échelons mondial et régional, mais elle n'a pas de présence opérationnelle à l'échelon national. Il est donc difficile à la SIPC de remplir son mandat de facilitation de la mise en œuvre du CAH à l'intérieur des pays, en particulier pour ce qui est de donner des conseils et d'apporter un soutien stratégique pour réduire l'écart de mise en œuvre entre la politique nationale et la pratique locale, c.-à-d. en renforçant les actions axées sur la demande et partant de la base.

Portée restreinte du CAH

Le fait que la SIPC soit avant tout focalisée sur les catastrophes causées par des aléas dont la seule origine est naturelle rend difficile pour l'organisation d'assurer des synergies dans une architecture d'aide fragmentée, alors qu'elle pourrait, par exemple, choisir une perspective plus large, axée sur les systèmes et reposant sur une compréhension plus holistique de la résilience aux chocs et stress de tout genre (naturels et d'origine humaine) ; cela reflèterait mieux la nature complexe et pluridimensionnelle des risques qui affectent les personnes pauvres dans les pays en développement. Ceci est en partie lié à la concurrence pour obtenir les ressources institutionnelles au sein du système des Nations Unies ; l'architecture de financement encourage les agences à mettre en avant leur caractère distinctif et leur niche particulière, plutôt que de suivre une approche intégrée plus holistique qui souligne les dépendances mutuelles, la connectivité, les causes communes et les solutions partagées – toutes jugées essentielles pour optimiser l'impact à l'échelon local.

Développement ou humanitaire

Partant du point de vue que la réduction des risques de catastrophe est principalement une question de développement, le positionnement institutionnel de la SIPC au sein des structures et des organisations internationales, régionales et nationales qui s'intéressent principalement à la

gestion d'urgence et à l'action humanitaire, peut limiter les actions visant le traitement des causes profondes de vulnérabilité et d'exposition. Par exemple, en enchâssant les principes et concepts de réduction des risques et de construction de la résilience dans les politiques et planification sociales, économiques et environnementales. À l'heure actuelle, le CAH est devenu principalement la propriété de la communauté humanitaire et ses plus importantes réalisations sont liées à des programmes améliorés de préparation d'urgence, de réponse et de relèvement. Ceci reflète en partie la façon dont la SIPC se positionne institutionnellement dans l'architecture des Nations Unies.

En résumé, il existe une relation entre structure et comportement. La façon dont les agences sont financées, organisées institutionnellement, positionnées et interconnectées au sein de l'architecture internationale plus large produit un ensemble caractéristique de comportements. Pour traiter les causes de vulnérabilité et d'exposition, harmoniser les cadres politiques distincts et cependant imbriqués, concevoir des politiques qui reflètent les réalités locales, réduire l'écart entre politiques et pratique, il est indispensable de faire les choses autrement. Construire un monde résilient va exiger un changement de comportement. Inévitablement, cela nécessitera le changement des relations et des interconnexions entre la SIPC, ses partenaires dans le système et les autres accords cadres internationaux, y compris les relations avec la société civile en tant qu'intermédiaire important pour aider à approfondir les relations État-citoyens et rendre les gouvernements plus réactifs aux besoins de leur population.

Conclusion et recommandations pour un cadre post-2015

à discuter...

Actions du RMRC proposées pour stimuler le débat et parvenir à un consensus :

- Débat en ligne du RMRC – novembre et décembre 2012
- Discussions régionales / nationales – octobre à décembre 2012
- Séminaire international préalable à la Plateforme mondiale – 5 et 6 mars 2013, lieu à annoncer
- Accord sur une position mondiale de la société civile sur le CAH post-2015
- Stratégie internationale de plaidoyer pour promouvoir la position mondiale – à partir du 12 mars
- Sessions et événements de la Plateforme mondiale de réduction des catastrophes – Genève, mai 2013
- Actions de plaidoyer, activités associées conduisant à la Conférence mondiale sur les catastrophes, Japon 2015.