

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Première session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 8 - 10 février 2000

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Point 4 de l'ordre du
jour

Pour approbation



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2000/4-A
17 décembre 1999
ORIGINAL: ANGLAIS

ATTÉNUATION DES EFFETS DES CATASTROPHES: UNE APPROCHE STRATÉGIQUE

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est présenté au Conseil d'administration pour approbation.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur par intérim, Division des stratégies et des politiques (SP): Dianne Spearman tél.: 066513-2601

Analyste des politiques , Service des politiques (SPP): Robin Jackson tél.: 066513-2562

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2645).



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CII	Compte d'intervention immédiate
CREC	Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RAIU	Réserve alimentaire internationale d'urgence
SMI	Santé maternelle et infantile
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance



INTRODUCTION

1. Les catastrophes naturelles sont l'une des principales causes de l'insécurité alimentaire dans le monde, particulièrement dans les pays pauvres. Outre qu'elles font d'innombrables morts et sans-abri, les catastrophes naturelles récurrentes sapent souvent la base même des moyens de subsistance des populations et compromettent ainsi leur capacité de satisfaire leurs besoins essentiels et même de se nourrir.
2. Plusieurs évaluations de l'aide humanitaire ont mis en relief que les secours à court terme ont essentiellement pour but de sauver des vies humaines mais ne contribuent guère à réduire, à plus long terme, la vulnérabilité à de nouvelles crises. Il semble que deux conclusions générales se dégagent: une priorité accrue doit être accordée aux mesures de prévention, par opposition aux secours, et une corrélation plus étroite doit être établie entre les activités de secours et les efforts de développement.
3. Lors de sa session de juillet 1999, le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies a insisté sur l'importance que revêt une coopération à l'échelle du système tout entier dans l'action visant à atténuer les effets des catastrophes. Dans son rapport sur la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, le Secrétaire général a relevé que la prévention des catastrophes était "l'une des principales solutions à long terme pour les communautés exposées et pour la communauté internationale dans son ensemble si l'on voulait éviter les morts et les dégâts que causaient les catastrophes, réduire les pertes matérielles, contribuer à un développement durable efficace, atténuer la pauvreté et garantir des possibilités égales sur les plans social et économique".
4. De plus, le Plan d'action adopté en 1996 par le Sommet mondial de l'alimentation, et en particulier son Engagement Cinq, ont confirmé que des mesures efficaces de planification préalable et de prévention revêtent une importance capitale dans les efforts qui sont déployés pour renforcer la sécurité alimentaire dans le contexte des activités aussi bien de développement que de redressement.
5. En mai 1999, le Conseil d'administration du Programme alimentaire mondial (PAM) a approuvé le document de politique générale intitulé "Favoriser le développement" (WFP/EB.A/99/4-A), où il était dit que les programmes de développement doivent tendre en priorité à atténuer les effets des catastrophes naturelles récurrentes¹. Le présent document expose les mesures à adopter pour mettre en oeuvre cette politique.

¹ Pour le PAM, l'expression "atténuation des effets des catastrophes" désigne le processus consistant à réduire la vulnérabilité à l'impact que les catastrophes naturelles peuvent avoir sur la sécurité alimentaire. Aux fins du présent document, cette expression englobe également les mesures de préparation, de prévention et d'intervention à la suite d'une alerte avancée. L'on trouvera une description détaillée de la terminologie du PAM dans le document intitulé "Atténuer les effets des catastrophes naturelles par la prévention et la planification préalable" (PAM, 1998).



EN QUOI RESIDE L'IMPORTANCE DES CATASTROPHES NATURELLES?

6. Les catastrophes naturelles sont de plus en plus fréquentes. Le nombre de catastrophes naturelles de grande envergure a triplé au cours des 10 dernières années par rapport aux années 60 et il y a eu en 1998 plus de catastrophes naturelles que jamais². Selon les experts, cette tendance devrait se poursuivre. En outre, l'ampleur et la gravité des pertes en vies humaines et des dommages économiques causés par les catastrophes naturelles ne cessent d'augmenter³.
7. Un phénomène naturel, même dévastateur, ne constitue pas nécessairement une catastrophe: celle-ci est en fait due à l'incapacité des populations d'y faire face.
8. Au cours des 10 dernières années, les catastrophes ont fait quelque 128 000 morts et ont affecté 136 millions d'êtres humains, en moyenne, par an⁴. Si des mesures énergiques ne sont pas prises, il est très probable que le nombre de personnes affectées par les catastrophes naturelles doublera au cours des 30 prochaines années⁵.
9. **Les catastrophes naturelles affectent plus particulièrement les populations des pays en développement.** Du fait de la forte incidence de la misère et de l'insuffisance des moyens nationaux de prévention et de secours, 96 pour cent des morts causées par les catastrophes naturelles se produisent dans les pays en développement⁶.
10. **Après une période de troubles civils, même la plus légère perturbation du temps peut avoir des effets dévastateurs.** Ainsi, la fréquence croissante des conflits civils a accru la vulnérabilité des communautés aux catastrophes naturelles.
11. **Les chocs économiques et leur impact sur la capacité de prestation des services publics aggravent beaucoup la vulnérabilité aux vicissitudes du climat des populations vivant dans des pays où l'insécurité alimentaire était jadis moins aiguë.** Les événements récents en Indonésie et en République populaire démocratique de Corée démontrent les effets nocifs qu'un sérieux déclin économique peut avoir sur la capacité d'une population de faire face aux dangers de la nature. Ils montrent également l'impact marqué que ces événements ont en milieu urbain et la nécessité de renforcer les capacités de réagir face à des crises urbaines.
12. **Dans certaines régions, la vulnérabilité des populations s'aggrave lorsque celles-ci doivent avoir recours à des pratiques insoutenables à long terme pour**

² Fédération internationale des Sociétés internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Rapport sur les catastrophes dans le monde, 1999, Genève.

³ Fédération internationale des Sociétés internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *ibid*, 1999.

⁴ Fédération internationale des Sociétés internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *ibid*, 1999.

⁵ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Résumé des actes du Séminaire interne sur la gestion des catastrophes naturelles, juin 1999, Beijing.

⁶ Fédération internationale des Sociétés internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *ibid*, 1999.



pouvoir se nourrir. L'accroissement démographique et l'aggravation de la pauvreté forcent les communautés à dégrader leur base productive pour survivre. Des pratiques agricoles non soutenables entraînent le déboisement, l'érosion des sols et l'épuisement des ressources hydrauliques, et aggravent les risques d'inondations et de glissements de terrain et l'impact des sécheresses. Pour certaines populations vivant à la limite de la subsistance, même une réduction mineure des précipitations ou des rendements, ou un amenuisement de la superficie des exploitations, peuvent facilement se transformer en catastrophes.

13. **Etant plus vulnérables, les ménages pauvres sont mal équipés pour faire face à des risques même réduits et localisés.** Lorsque plusieurs catastrophes naturelles se succèdent, les ménages pauvres sont plus exposés à des risques futurs et sont moins à même de reprendre pied s'il survient un choc. Les communautés inspectées sont souvent censées parer aux risques mineurs, ce qui peut mettre les groupes les plus pauvres dans des situations extrêmement difficiles. Une crise mineure a ainsi souvent un impact à long terme sur les ménages les plus démunis.
14. Les faits montrent qu'en l'absence d'efforts de prévention et d'atténuation de leurs effets, les catastrophes ont un impact plus prononcé sur les communautés vulnérables et sur leurs ressources et que le processus de redressement est plus long⁷.

Tendances du financement du PAM

15. Les catastrophes naturelles sont parmi les principales causes des interventions de secours du PAM: au cours des 10 dernières années, plus de 55 pour cent des opérations d'urgence du Programme ont été réalisées par suite, directement ou indirectement, de catastrophes naturelles⁸. En 1997, 20 des 40 opérations d'urgence approuvées ont été mises sur pied pour faire face à des sécheresses, de mauvaises récoltes, des inondations ou d'autres événements naturels, et ces opérations ont représenté 67 pour cent du total des dépenses opérationnelles liées aux secours d'urgence. En 1998, ce chiffre a atteint 34 opérations d'urgence sur 47 et 83 pour cent du total des engagements pour les secours d'urgence.
16. Il ressort des données recueillies au cours des 10 dernières années que le nombre moyen de pays ayant chaque année besoin d'une assistance du PAM pour faire face à des catastrophes naturelles varie entre cinq et 10, voire plus. En 1988, par exemple, 15 pays ont eu besoin de secours d'urgence du PAM après avoir été sinistrés par des catastrophes naturelles; en 1992, autre mauvaise année, 23 pays ont eu besoin d'assistance et, en 1998, ce chiffre a atteint 26.
17. Les dépenses engagées par le PAM au cours des 10 dernières années pour atténuer les effets des catastrophes naturelles sont également en hausse. En 1988, 94 millions de dollars E.-U. ont été approuvés pour des opérations de secours motivées par des catastrophes naturelles; en 1998, année pendant laquelle le

⁷ Fédération internationale des Sociétés internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *ibid.*, 1999.

⁸ Pour une comparaison entre les interventions du PAM visant à atténuer les effets de catastrophes naturelles et la survenance de ces catastrophes dans le monde, voir l'annexe I.



nombre de catastrophes a été particulièrement élevé, ce chiffre a atteint près de 600 millions de dollars⁹.

ORIENTATIONS FUTURES—UNE APPROCHE STRATEGIQUE DE L'ATTENUATION DES EFFETS DES CATASTROPHES

18. Pour essayer d'identifier les grands principes qui devraient inspirer une stratégie d'atténuation des effets des catastrophes, le PAM a analysé les ouvrages publiés, a eu des discussions avec les donateurs et a passé en revue tous les schémas de stratégie de pays et/ou programmes de pays qui ont été approuvés jusqu'en juin 1998 pour 38 pays. En outre, il a procédé à une analyse d'opérations d'urgence sélectionnées et à une évaluation de plusieurs projets. Le PAM a également participé à un séminaire international organisé à Beijing (Chine) par le PNUD et le Bureau de coordination des affaires humanitaires. Enfin, quatre études de cas ont été entreprises en 1999 pour le Bangladesh, l'Ethiopie, le Malawi et la République populaire démocratique de Corée.
19. A la lumière des analyses réalisées, la stratégie du PAM en matière d'atténuation des effets des catastrophes devrait reposer sur les sept grands principes ci-après.

Dans les pays exposés à des catastrophes naturelles récurrentes, les activités de développement et les interventions d'urgence qu'il pourra être nécessaire d'organiser devront être étroitement liées

20. Des stratégies d'atténuation des effets des catastrophes ne peuvent aboutir que si elles combinent des interventions à court et à long terme (secours et développement) de manière qu'elles se renforcent mutuellement. Comme indiqué dans une étude récente sur la prévention des famines, "les activités entreprises lorsqu'une famine éclate doivent être aussi orientées vers les secours que nécessaire et aussi orientées vers le développement que possible"¹⁰.
21. Dans la pratique, toutefois, les opérations de secours tendent à être planifiées indépendamment des programmes de développement en cours, et il arrive souvent que la programmation des activités de développement ne tienne pas suffisamment compte des risques de catastrophes ni de la vulnérabilité des populations.

⁹ Ce chiffre comprend les coûts afférents aux opérations en Indonésie et en République populaire démocratique de Corée, pays qui ont connu à la fois un sérieux déclin économique et des catastrophes naturelles.

¹⁰ Von Braun, J., Teklu, T. et Webb, P. 1999. *Famine in Africa: Causes Responses and Prevention*. Baltimore. John Hopkins Press.



22. Les principes directeurs élaborés par le PAM pour la planification des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), qui mettent l'accent sur la planification stratégique des activités de prévention dans le cadre des programmes de redressement, marquent un pas dans cette direction. L'IPSR pour la République populaire démocratique de Corée qui a été approuvée récemment reflète cette nouvelle approche. Une approche semblable devra être adoptée pour la programmation des activités de développement du PAM. La planification préalable, aussi bien des plans de secours que des activités opérationnelles, est indispensable si l'on veut renforcer la complémentarité entre les secours et les activités de développement.

La prévention des catastrophes, la planification préalable et les interventions qui pourront s'imposer doivent constituer un élément faisant partie intégrante du processus du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

23. Plus la population générale est vulnérable, et plus l'impact des catastrophes naturelles risque d'être dévastateur. Les efforts entrepris pour amortir l'impact des catastrophes sur les groupes les plus vulnérables—femmes, hommes et enfants—ne doivent pas tendre seulement à rétablir le *statu quo ante*, mais plutôt être au cœur des activités de développement entreprises dans une optique à plus longue échéance. Il est donc indispensable d'être conscient de la corrélation qui existe entre les catastrophes, le développement et l'assistance extérieure si l'on veut pouvoir programmer efficacement des activités de planification préalable et de prévention.
24. Le processus d'établissement des bilans communs de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement devrait tendre à atténuer la vulnérabilité des populations aux catastrophes naturelles dans les pays où celles-ci sont fréquentes. De plus, le PAM devra intégrer les programmes d'atténuation des effets des catastrophes, lorsqu'il conviendra, aux schémas de stratégie de pays, aux programmes de pays et aux IPSR.
25. Il faudra pour cela analyser:
- les catastrophes naturelles passées et l'impact qu'elles ont eu sur la situation alimentaire des populations vulnérables;
 - les points forts et les points faibles des précédentes opérations de secours;
 - les capacités institutionnelles et les politiques nationales et locales relatives à l'atténuation des effets des catastrophes.
26. Il faudra aussi s'attacher à prédire la nature, l'intensité et l'impact probables d'éléments futurs sur les populations vulnérables. Cette information est en effet indispensable pour identifier et concevoir des activités.



Les activités d'atténuation des effets des catastrophes à mettre en oeuvre dépendront des éléments structurels et non structurels qui existent aussi bien au plan national qu'au niveau des communautés

27. Pour atténuer les effets des catastrophes, il ne suffit pas, il s'en faut, de construire des barrages, des digues, des ceintures de protection et des bermes. Les capacités institutionnelles de l'Etat et un environnement politique favorable revêtent en effet une importance critique pour le succès des solutions plus "techniques".
28. Le cas du Bangladesh, de la Chine et d'autres pays permet de penser, par exemple, que les travaux visant à maîtriser les crues peuvent être beaucoup plus efficaces lorsque la construction d'ouvrages va de pair avec des mesures non structurelles dans des domaines comme la législation, la formation, l'éducation, la sensibilisation du public, la mise en place d'institutions et l'introduction de systèmes d'alerte avancée (Séminaire international sur la gestion des catastrophes naturelles, Beijing, juin 1999).
29. Par ailleurs, les catastrophes naturelles ne constituent souvent pas seulement un problème national et tendent à affecter plusieurs pays d'une même région. Aussi est-il de plus en plus nécessaire de partager l'information et de formuler les politiques au plan régional pour promouvoir la coordination et l'exécution des activités aussi bien de prévention que de planification préalable.
30. Une collaboration étroite avec les institutions locales et nationales ainsi qu'avec des partenaires internationaux afin de renforcer les capacités de déterminer quand, où et comment il conviendra d'intervenir devra être un aspect essentiel de la stratégie du PAM en matière d'atténuation des effets des catastrophes. De plus, l'établissement d'un lien entre les activités du PAM et les activités nationales de caractère plus général sera indispensable si l'on veut réduire la vulnérabilité des populations à longue échéance.

L'atténuation des effets des catastrophes doit être l'un des principaux objectifs des projets réalisés dans les régions qui y sont exposées

31. Nombre des projets de développement qui sont réalisés dans des régions marginales exposées à des catastrophes ont pour objectif, de manière générale, d'atténuer la pauvreté. De tels projets peuvent, mais pas toujours, aider les ménages à survivre même lorsque les catastrophes se succèdent. En effet, il est rare que les formes classiques d'aide au développement tiennent compte de l'érosion des capacités de survie des ménages vulnérables qu'entraînent des chocs répétés ou des mesures à prendre pour atténuer l'incertitude dans laquelle ils vivent et les mettre mieux à même de résister¹¹.
32. Pour s'attaquer de front à l'aggravation de la vulnérabilité dans les régions exposées aux catastrophes, il faut mettre sur pied des interventions de caractère préventif. Pour le PAM, le simple fait d'être sur place peut être un élément positif s'il survient une catastrophe naturelle, mais cela ne suffit pas. La diversité des situations auxquelles sont confrontés les ménages pauvres dans les régions

¹¹ Ross, J., Maxwell, S. et Buchanan-Smith, B., 1994. *Linking Relief and Development*. IDS Discussion paper 344. Sussex.



exposées aux catastrophes et le caractère dynamique de celles-ci peuvent conduire le PAM à incorporer des objectifs d'atténuation des effets des catastrophes à ses activités aussi bien de développement que de redressement.

Les activités doivent être ciblées sur ceux qui ne peuvent pas faire face à des catastrophes récurrentes et pas seulement sur ceux qui vivent dans des régions qui y sont exposées

33. Ceux qui sont les plus menacés par des catastrophes naturelles ne sont pas nécessairement ceux qui sont le plus exposés à la faim, et les activités entreprises par le PAM pour atténuer les effets des catastrophes devront être axées sur ceux dont les capacités de survie lorsqu'une catastrophe naturelle survient ne sont pas suffisantes pour pouvoir s'alimenter.
34. La vulnérabilité des différents groupes à des chocs de nature diverse et la réaction en cas de catastrophes varient selon la base de ressources locales, les moyens de subsistance traditionnels, les stratégies de survie et les valeurs et traditions culturelles. Des approches participatives constituent un moyen de déterminer comment il faut concevoir, appliquer et suivre les mesures visant à permettre aux ménages pauvres de mieux assurer leur sécurité alimentaire en cas de difficulté.

Si l'on veut atténuer efficacement les effets d'une catastrophe, il faut bien comprendre comment elle affecte les rapports entre hommes et femmes

35. Comme l'incidence de la pauvreté est plus élevée chez les femmes et comme les contraintes culturelles limitent leurs activités dans certaines sociétés, les femmes sont plus exposées, dans leur personne comme dans leurs biens, en cas de catastrophes naturelles. Or, le rôle qu'elles jouent dans la sécurité alimentaire des ménages et l'accès qu'elles doivent à cette fin avoir aux ressources naturelles intensifient l'impact qu'une catastrophe peut avoir sur elles. De plus, dès qu'il surgit une catastrophe, par exemple une sécheresse ou une avancée inexorable des eaux, les hommes partent souvent à la recherche d'un complément de revenus, les femmes devant alors contribuer encore plus directement à la survie de la famille.
36. Après une catastrophe, les femmes sont souvent plus vulnérables que les hommes: elles doivent contribuer encore plus à la satisfaction des besoins du ménage et l'expérience montre qu'elles ont difficilement accès aux ressources qui seraient indispensables pour reprendre pied. Aussi faut-il bien comprendre les relations entre hommes et femmes en cas de catastrophes naturelles si l'on veut pouvoir mettre au point des stratégies appropriées pour en atténuer les effets.

Les mesures tendant à atténuer les effets des catastrophes doivent avoir essentiellement pour objectif de préserver les moyens de subsistance

37. Les efforts d'atténuation des effets des catastrophes doivent tendre à éviter que celles-ci plongent les ménages dans le dénuement et il importe par conséquent d'adopter des mesures avant qu'une crise grave n'éclate. Il faut pour cela:



- élaborer un système d'alerte plus rapide et mieux ciblé concernant les menaces qui pèsent sur la sécurité alimentaire en surveillant l'état de la sécurité alimentaire et notamment les stratégies de survie des populations; et
 - adopter des mesures en vue d'éviter une érosion irrémédiable des moyens de subsistance des ménages pauvres¹².
38. La prise en considération des capacités de survie des populations en cas de chocs est un domaine dans lequel la pratique est très en retard par rapport à la compréhension des causes profondes des famines que l'on a acquise grâce aux recherches et aux analyses empiriques menées au cours des 10 dernières années. Il faudra par conséquent mettre le PAM mieux à même d'analyser et d'interpréter les données et renforcer les capacités des institutions nationales dans ce domaine afin de pouvoir déterminer comment l'on pourra intervenir assez tôt pour empêcher qu'une catastrophe ne réduise à néant les progrès si difficilement accomplis sur la voie du développement.

ELEMENTS D'UNE STRATEGIE D'ATTENUATION DES EFFETS DES CATASTROPHES

39. Les principaux éléments qui doivent être réunis pour traduire ces principes dans la pratique sont esquissés ci-après.

Planification préalable

40. A l'heure actuelle, les activités de planification préalable du PAM tendent principalement à lui permettre de réagir rapidement dès qu'apparaît une situation d'urgence. Ces activités peuvent être rangées dans deux catégories: celles qui tendent à s'informer et à planifier pour le cas où il surviendrait une catastrophe, et celles qui tendent à préparer les ressources indispensables pour réagir immédiatement¹³. Le PAM tend à concentrer ses activités de planification préalable sur les mesures à prendre dès qu'il surgit une situation d'urgence plutôt qu'à les intégrer au cadre de développement plus général que constitue un programme de pays.

¹² Walker, P., 1989. *Famine Early Warning Systems: Victims and Destitution*. Londres, Earthscan Publications Ltd.

¹³ Le PAM a mis au point toute une panoplie de mécanismes de planification préalable et d'intervention rapide qui sont exposés en détail à l'annexe II.



41. Qui dit planification préalable dit alerte rapide. Les mécanismes d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV), en étroite liaison avec les systèmes nationaux et internationaux d'alerte avancée et d'information, peuvent constituer une base solide pour déterminer qui a besoin d'une aide alimentaire et quand. Toutefois, une alerte avancée, même exacte et rapide, ne garantit pas nécessairement une réaction immédiate et appropriée permettant de protéger les moyens de subsistance des populations, d'épauler les capacités locales d'intervention et de garantir la survie du patrimoine communautaire. Des mesures spéciales doivent être adoptées pour que l'alerte avancée se traduise par une réaction appropriée.
42. Pour différentes raisons, il est souvent difficile pour les donateurs, les gouvernements et le PAM de décider de concert quand il y a lieu d'intervenir. Aussi est-il capital d'instituer une coordination qui permette de définir les mesures à prendre et les responsabilités respectives *avant* que la situation ne se transforme en crise. Pour le PAM, cela signifie qu'il faudra mieux communiquer, et plus étroitement, avec des donateurs au niveau des pays et avec les gouvernements nationaux, particulièrement avant qu'une crise menace. Le Programme de restructuration du marché des céréales au Mali est un exemple de la façon dont les donateurs, les gouvernements et le PAM peuvent collaborer avec un système national d'alerte avancée pour prendre ensemble les décisions qui s'imposent concernant l'assistance alimentaire à fournir.

Planification des secours

43. La planification des secours fait partie intégrante de la planification préalable et est un élément qui revêt une importance capitale si l'on veut atténuer l'impact des catastrophes et faciliter un redressement aussi rapide que possible. La planification des secours dépasse beaucoup la logistique et constitue un *processus* qui doit être à la fois stratégique et opérationnel. Ce processus est mis en oeuvre en prévision aussi bien de catastrophes naturelles que de situations de conflit. Dans le premier cas, il associe les informations permettant de prédire la matérialisation d'un risque et la préparation des mesures à adopter pour le prévenir et/ou y réagir, de concert avec les autres acteurs intéressés.
44. Jusqu'à présent, la planification des secours par le PAM a été une activité informelle et ponctuelle souvent révisée indépendamment des autres activités de planification et de programmation. Les méthodes suivies ont été différentes ou ont répondu à des objectifs spécifiques sans qu'aucune structure n'ait été officiellement chargée de coordonner et de systématiser les activités. Le PAM s'emploie actuellement à définir le cadre de ses activités de planification des secours et à identifier le mécanisme qui devra s'occuper des aspects techniques et de la coordination.
45. En outre, dans nombre des pays où opère le PAM il ne semble pas que les pouvoirs publics, les donateurs ou les organisations non gouvernementales (ONG) aient élaboré des plans de secours cohérents pour atténuer les effets des catastrophes naturelles. La plupart des entités publiques affectées par les catastrophes ou chargées de faire face à leurs effets n'ont qu'une expérience limitée de l'interprétation d'informations présentées sous forme de probabilités et de degrés de risque qui est indispensable à la préparation de tout plan d'urgence.



46. Le PAM, en coordination avec ses partenaires, devrait mettre en route l'élaboration de plans de secours et de plans opérationnels dans les pays exposés aux catastrophes dans le cadre du processus de programmation par pays et des IPSR afin à la fois de renforcer les objectifs des stratégies de pays en matière d'atténuation des effets des catastrophes et, lorsque cela est possible, de relier l'intervention entreprise à la suite d'une alerte et les activités de développement en cours. Le PAM devrait également élaborer des plans de secours, éventuellement dans un contexte régional, à l'intention des pays exposés aux catastrophes où il ne réalise pas de programmes de développement ou de redressement. Le PAM pourrait, sélectivement, décider d'élaborer des plans de secours dans les pays où il n'exécute pas d'activités de développement mais où la survenance d'une situation d'urgence est très probable.

Elaboration de plans de secours à l'échelon régional

47. Souvent, les catastrophes naturelles transcendent les frontières nationales et, même lorsqu'elles n'affectent qu'un seul pays, la cause peut provenir d'un pays voisin; en 1998, par exemple, les inondations au Bangladesh ont été causées en partie par des précipitations excessives sur les coteaux dénudés de l'Himalaya. Ainsi, c'est fréquemment dans une perspective régionale qu'il y a lieu de replacer et de coordonner aussi bien l'information que l'intervention. Toutefois, cela est plus facile à dire qu'à faire. Même là où il existe des institutions régionales, il est souvent difficile d'élaborer une approche commune de la prévention et de l'intervention en cas de catastrophe. Ces difficultés peuvent tenir aux différences qui caractérisent aussi bien les politiques et les priorités nationales que la capacité institutionnelle des pays de mettre en oeuvre les plans éventuellement élaborés.
48. En dépit de ces difficultés, le PAM devrait envisager plus souvent d'élaborer des plans de secours au niveau régional, comme il l'a fait en 1997 en Afrique australe pour parer aux conséquences du phénomène El Niño. Des régions comme l'Afrique australe et le Sahel, et peut-être d'autres, pourraient constituer des pôles appropriés pour l'élaboration de plans régionaux de secours. La décentralisation des responsabilités entreprise par le PAM et le regroupement des bureaux de pays en pôles régionaux pourraient d'ailleurs faciliter la planification à l'échelle régionale.

Où convient-il de préparer des plans de secours?

49. Deux méthodes ont été utilisées pour identifier les pays dans lesquels il y a lieu en priorité de préparer des plans de secours en prévision de catastrophes naturelles. La première a consisté à calculer un indice composite combinant à la fois la fréquence des interventions du PAM et leur ampleur (nombre moyen de bénéficiaires), et la seconde à employer des critères fondés sur des données provenant à la fois du PAM et de l'extérieur, les pays retenus étant ceux qui répondaient à deux critères sur quatre¹⁴. Cette méthode a débouché sur une liste de

¹⁴ Les critères concernent les questions de savoir si: i) le pays a bénéficié d'une assistance du PAM à la suite de catastrophes naturelles pendant quatre des 10 années consécutives qui se sont écoulées entre 1988 et 1998; ii) le nombre moyen de bénéficiaires par intervention a été égal ou supérieur à 250 000; iii) le pays a été affecté par 15 catastrophes causées par des phénomènes naturels distincts au cours des 20 dernières années sur la base des données provenant du Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CREC); et iv) le nombre moyen de personnes sinistrées par chaque catastrophe a été égal ou supérieur à 200 000 sur la base de données du CREC.



30 pays, dont 27 figuraient également sur la première liste. Les deux listes ont ensuite été combinées.

50. Certains pays ont ensuite été biffés de la liste du fait que les pouvoirs publics disposaient des capacités nécessaires pour faire face aux catastrophes et parce que des plans de secours en prévision de catastrophes avaient déjà été élaborés. D'autres ont été exclus car le PAM avait déjà entrepris de cesser ou avait déjà cessé progressivement ses activités de développement.
51. La liste proposée se compose des pays suivants: en **Afrique**: Angola, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad et Zambie; en **Asie**: Bangladesh, Laos, Népal, Pakistan et République populaire démocratique de Corée; et dans **les Amériques**: Cuba, Equateur, Guatemala, Honduras et Nicaragua. Il ne sera pas possible de préparer des plans de secours simultanément dans tous ces pays. L'élaboration de tels plans devra être intégrée progressivement au processus d'élaboration des schémas de stratégie de pays, des programmes de pays ou des IPSR.

Ciblage des activités d'atténuation des effets des catastrophes

Comment savoir quels groupes et quelles régions doivent être ciblés

52. Pour pouvoir cibler comme il convient les activités du PAM, il faut bien comprendre la relation qui existe entre la vulnérabilité des populations à la faim et la mesure dans laquelle elles sont exposées à des catastrophes naturelles. Le fait qu'une population vit dans une zone aride ne signifie pas nécessairement qu'elle est très vulnérable à la faim en raison de la sécheresse. Les pasteurs, par exemple, ont toujours mieux résisté aux sécheresses que leurs voisins agriculteurs plus sédentaires. Il faut également tenir compte des sexospécificités. La réaction des femmes face à des catastrophes naturelles est conditionnée par leurs nombreuses autres responsabilités. Il s'agit là d'un élément à prendre en considération dans les efforts tendant à cibler les activités sur les femmes et à les faire participer davantage aux activités d'atténuation des effets des catastrophes.
53. Les pays sont souvent affectés par différents types de catastrophes. Le Bangladesh, par exemple, est sinistré presque chaque année par des typhons, des inondations et des sécheresses. Cela veut dire que pour localiser géographiquement les populations qui à la fois vivent dans l'insécurité alimentaire et subissent des catastrophes naturelles périodiques, plusieurs opérations de ciblage pourront s'imposer afin d'analyser la localisation, la fréquence et l'intensité des risques, l'insécurité alimentaire des populations et leurs mécanismes de survie spécifiques. En outre, le ciblage devra tenir compte des différences de vulnérabilité entre les communautés et les ménages et à l'intérieur des communautés et des ménages eux-mêmes.
54. Pour décider s'il y a lieu de cibler les activités sur une région géographique déterminée, il est essentiel de savoir quelles sont les capacités nationales et locales d'intervention et ce que font les organisations internationales pour aider les populations à faire face aux catastrophes. Si une assistance est déjà fournie à la région pour atténuer les effets des catastrophes, le PAM devra veiller à ce que ses programmes soient complémentaires.



Savoir quand intervenir

55. Le PAM doit mettre au point pour chaque pays, avec les gouvernements, les communautés et les autres partenaires intéressés, une série d'indicateurs spécifiques pour déterminer quand, où et pour qui des activités de prévention devront être entreprises. Il faudra pour cela:
- procéder à une analyse critique des mécanismes d'information concernant les catastrophes imminentes plutôt qu'immédiates;
 - créer un "profil des catastrophes" pour les pays appropriés;
 - s'attacher à bien comprendre la relation entre les catastrophes naturelles récurrentes et la vulnérabilité des populations à la faim.
56. Dans de nombreux pays, il se peut que les deux premières tâches susmentionnées aient déjà été réalisées au moyen des systèmes nationaux d'alerte avancée et d'information. Les unités ACV du PAM sont équipées pour mener à bien la troisième de ces tâches et, dans certains pays, ont déjà commencé à analyser la vulnérabilité des populations aux catastrophes et l'impact que celles-ci ont sur leur sécurité alimentaire. Dans certains pays, cette analyse est menée de plus en plus souvent au niveau des ménages, l'accent étant mis sur le recensement des différences entre hommes et femmes. Le processus de ciblage du PAM devra tendre davantage à évaluer les risques et les dimensions des pénuries vivrières causées par les catastrophes naturelles récurrentes.
57. Le ciblage des activités du PAM visant à atténuer les effets des catastrophes devra reposer sur une analyse des capacités de survie des populations dans les régions exposées aussi bien pendant les années "normales" que lorsque survient une catastrophe. Le PAM pourra ainsi établir des mécanismes de déclenchement d'évaluations détaillées sur place puis d'intervention. Les éléments qui composeront ces mécanismes de déclenchement (par exemples ratios entre les prix du bétail et du maïs, mouvements des troupeaux, fréquentation scolaire) pourront alors être suivis de manière à déceler toute variation significative.

Programmation des activités de prévention et de réaction en cas d'alerte

La prévention comme moyen de réduire la vulnérabilité

58. Les activités de prévention du PAM consistent notamment à fournir un appui à la gestion des ressources naturelles, à la construction ou à la remise en état des ouvrages d'infrastructure qui offrent une protection directe contre les catastrophes et à promouvoir le développement des moyens de subsistance des pauvres en milieu rural.
59. Ces activités peuvent être rangées en deux catégories:
- les activités qui sont prévues et conçues de manière à prévenir ou à réduire les effets des catastrophes sur la sécurité alimentaire avant qu'une catastrophe n'éclate; et
 - les activités qui sont réalisées aussi rapidement que possible en cas d'alerte de manière à empêcher qu'une catastrophe éventuelle et son impact sur la sécurité



alimentaire ne prennent des proportions de crise ou à éviter que ses effets ne se prolongent pendant la nouvelle campagne agricole.

60. Les interventions préventives peuvent consister à construire ou à réparer les ouvrages d'infrastructure rurale afin, par exemple, de limiter les dégâts causés par des crues ou de ralentir l'avancée de la désertification. Des ouvrages comme une digue maritime ou un petit barrage pourront empêcher que les eaux ne dévastent les récoltes et les biens, ou bien l'aménagement d'une ceinture de protection le long du littoral pourra contribuer à réduire les dégâts provoqués par un ouragan. La construction ou l'aménagement d'installations de stockage améliorées ou la création de banques de céréales gérées par les communautés locales sont d'autres exemples de mesures de prévention.
61. Les activités du PAM peuvent dans bien des cas contribuer à empêcher qu'un phénomène naturel compromette la survie des populations vulnérables ou atténuer son impact mais, souvent, elles ne visent pas expressément à prévenir des catastrophes. En y intégrant délibérément des éléments tendant à atténuer les effets des catastrophes, les interventions pourront être plus efficaces. L'utilisation d'approches participatives et sexospécifiques pour la définition des objectifs, des activités et des interventions en cas d'alerte a montré que l'on pouvait ainsi mieux atténuer les effets des catastrophes naturelles. Pour le PAM, il s'agit non seulement de réduire les conséquences matérielles d'une inondation ou d'une sécheresse, mais plutôt d'atténuer son impact sur la vulnérabilité des populations à l'insécurité alimentaire à long terme.
62. De telles activités doivent être entreprises systématiquement dans les pays où les catastrophes naturelles sont fréquentes. De plus, elles devraient être conçues de manière à correspondre aux besoins de ceux qui sont le moins à même de résister face à une catastrophe. Enfin, elles devront être intégrées à un programme global regroupant les apports et les activités des pouvoirs publics, des ONG et des institutions associées des Nations Unies.

L'intervention planifiée en cas d'alerte

63. Une deuxième série d'activités a pour but d'aider les populations à survivre à la crise. Les activités de ce type devront être préalablement planifiées puis entreprises et financées, très probablement dans le cadre d'une opération d'urgence, si un problème surgit en fait. Souvent, ces activités tendront à préserver ou à protéger le patrimoine communautaire au moyen de distributions de vivres.
64. Les activités mises en oeuvre lorsqu'une crise éclate sont souvent appelées "filets de sécurité". L'objectif d'un filet de sécurité fondé sur l'alimentation est d'empêcher que l'alimentation à laquelle les pauvres ont accès ne tombe temporairement au-dessous du minimum acceptable. Ces filets de sécurité font intervenir des programmes ciblés d'aide alimentaire pour aider les populations ébranlées par des chocs, y compris des catastrophes naturelles. Les populations qui vivent dans les régions exposées à de telles catastrophes peuvent ainsi préserver leur patrimoine et par conséquent leurs moyens de subsistance.
65. Un moyen d'aider les populations vulnérables en période de déficit vivrier consiste à prendre à l'avance avec les partenaires du PAM les dispositions voulues pour acheminer l'aide alimentaire par l'entremise de leurs projets. Au Kenya, par exemple, le PAM a aidé l'Agence allemande de coopération technique à mettre en



oeuvre un projet intégré de renforcement de la sécurité alimentaire tendant à soutenir les groupes les plus vulnérables en période de sécheresse au moyen d'activités vivres-contre-travail. Dans les régions exposées aux catastrophes, des distributions de vivres doivent être programmées de manière à appuyer les projets communautaires en fonction de la situation de l'alimentation en général. Le PAM peut prévoir de réaliser des programmes d'aide alimentaire en même temps que d'autres programmes d'assistance pendant des années de sécheresse ou d'inondations en tant que filets de sécurité pour les familles vulnérables.

66. Un filet de sécurité peut être aménagé aussi en élargissant les projets existants de développement lorsque les vivres manquent. Le principal avantage d'un tel mécanisme est qu'en ayant recours aux projets de développement existants, l'on peut exploiter l'infrastructure institutionnelle et logistique déjà en place, de sorte qu'il devient relativement facile de fournir rapidement des ressources supplémentaires. Il ressort d'une analyse des opérations d'urgence réalisées par le PAM entre 1988 et 1998 qu'environ 75 pour cent des opérations d'urgence organisées pour faire face à des catastrophes naturelles l'ont été dans des pays où des projets de développement étaient en cours. Pour élargir de tels projets, l'on accroît généralement le nombre de bénéficiaires, soit en étendant la couverture géographique du projet, soit en incluant de nouveaux bénéficiaires dans le groupe cible.
67. Une planification préalable est indispensable pour identifier, compte tenu de l'impact qu'une catastrophe naturelle peut avoir sur la sécurité alimentaire d'une population donnée, les activités à entreprendre pour élargir ce type de projets. De plus, l'expérience montre que cet élargissement peut être difficile et ne permet pas toujours d'atteindre ceux qui sont le plus dans le besoin. Si l'on veut que les stratégies et les opérations tendant à atténuer les effets des catastrophes soient couronnées de succès, il faut faire correspondre les activités prévues à la nature du phénomène et à la vulnérabilité des populations.
68. Une analyse détaillée des stratégies de sortie devra également être un élément de cette planification préalable. La mise en route et la cessation d'activités appuyées par une aide alimentaire peut susciter des problèmes et il importe au plus haut point de définir clairement des indicateurs permettant de décider du moment auquel l'aide alimentaire devra prendre fin ou être progressivement réduite.
69. L'expérience acquise jusqu'à présent montre que des programmes d'alimentation scolaire, d'alimentation supplémentaire des mères et des enfants et de création d'avoins afin d'aider les populations à survivre à une crise peuvent avoir les résultats suivants.
70. **Alimentation scolaire:** Dans plusieurs pays, les projets d'alimentation scolaire sont déjà élargis lorsque les vivres manquent par suite des vicissitudes du climat. La question critique est de savoir qui va à l'école dans la région dont il s'agit. Or, les réponses varient beaucoup. Toutefois, si l'on constate que lorsque la sécurité alimentaire du ménage est particulièrement menacée, les familles plus pauvres n'envoient plus leurs enfants, et spécialement les filles, à l'école, élargir le programme d'alimentation scolaire dans les régions affectées risque de ne pas permettre d'atteindre ceux qui sont dans le besoin.
71. Dans certaines circonstances, des repas devront être distribués aux enfants des groupes d'âge approprié (habituellement d'âge pré-primaire ou primaire) qui ne



sont pas scolarisés ou qui ne fréquentent pas l'école, l'objectif étant de couvrir l'intégralité d'un groupe d'âge spécifié dans la localité ciblée. Il se peut toutefois que nourrir les enfants à l'école ne donne pas tous les résultats possibles s'ils risquent d'être moins nourris à la maison en période de pénurie extrême d'aliments. Ce type d'intervention n'est donc approprié, pour atténuer les effets d'une catastrophe, qu'au début même de la crise ou lorsque la pénurie vivrière est plus sérieuse qu'habituellement mais n'a pas pris les proportions d'une crise.

- 72. Programmes d'alimentation supplémentaire et de santé maternelle et infantile (SMI):** L'organisation de programmes d'alimentation supplémentaire à l'intention des enfants et des mères exposés à la malnutrition par l'intermédiaire de centres d'alimentation ou de centres de SMI pouvant procéder à un contrôle nutritionnel permet d'atteindre les membres les plus sous-alimentés et les plus vulnérables dans ce groupe d'âge. Ce type de programme est, par définition, supplémentaire et vient compléter les sources normales d'alimentation.
- 73.** Les programmes de ce type peuvent être renforcés en distribuant des aliments spéciaux que ne mangeront pas les autres membres du ménage. Par exemple, la distribution d'aliments de sevrage et de biscuits à haute teneur en protéine peut être ciblée efficacement sur les mères allaitantes et les jeunes enfants sans que cet apport nutritionnel risque d'être dilué par le partage avec les autres membres du ménage. Une alimentation sur place est une autre solution qui peut être envisagée lorsque les centres de santé sont équipés comme il convient. Enfin, lorsqu'il se produit une catastrophe, une solution peut consister à distribuer des rations à tous les enfants souffrant de malnutrition.
- 74. Création d'avoirs:** Les activités qui tendent à créer des avoirs peuvent utilement atténuer ou réduire l'impact de catastrophes futures et jouer le rôle de filet de sécurité lorsque l'alimentation se fait rare. L'expérience montre que ce type d'activité constitue un moyen efficace d'intervenir avant que les populations se trouvent plongées dans le dénuement et que les moyens de subsistance disparaissent. Pour toutes ces activités de création d'avoirs, le PAM devra assurer une supervision technique adéquate, veiller à ce que son assistance complète les programmes existants et faire en sorte que les femmes participent à l'identification des activités qui revêtent pour elles une importance capitale. Une planification préalable sera indispensable si l'on veut qu'un élargissement des activités vivres-contre-travail puissent constituer un filet de sécurité pour les plus vulnérables.

Programmes d'atténuation des effets des catastrophes— collaboration avec les partenaires

- 75.** La contribution que le PAM apporte aux efforts d'atténuation des effets des catastrophes, par exemple en construisant des ouvrages d'infrastructure en milieu rural, ne doit être qu'un élément d'une stratégie d'ensemble. Pour avoir le maximum d'impact, les activités réalisées par le PAM dans ce domaine doivent être intégrées à un cadre plus large pour faire en sorte que les ressources techniques nécessaires pour faire face à un type spécifique de catastrophes soient disponibles ainsi que pour assurer la cohérence de ces activités avec des politiques nationales et locales. Au Malawi, par exemple, l'on a constaté que la sécheresse peut avoir un effet d'appauvrissement chronique et que les ménages pauvres ne recouvrent pas leurs pertes les années suivantes lorsque les récoltes sont meilleures car ils n'ont plus la



cote de crédit requise pour pouvoir se procurer des engrais et d'autres intrants. Il y a donc lieu de penser que les activités vivres-contre-travail doivent être conçues de manière à coïncider avec d'autres préalables, comme l'accès aux intrants de production¹⁵.

Création de partenariats

Au Mozambique, le PAM s'est employé activement à faire en sorte que les organismes des Nations Unies, les pouvoirs publics et les donateurs considèrent la gestion des catastrophes comme une question prioritaire au niveau des politiques générales. Le PAM est l'organisme chef de file des Nations Unies pour la gestion des catastrophes au Mozambique et préside le Groupe thématique sur la gestion des catastrophes du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Au début de 1997, le PAM, le PNUD et plusieurs donateurs bilatéraux ont organisé un séminaire à l'occasion duquel il a été convenu d'institutionnaliser la gestion des catastrophes par la promulgation d'une loi, par l'élaboration d'un plan national et par le recentrage de l'organisme gouvernemental responsable de ces activités. En 1998, le PAM et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont signé un mémorandum d'accord local concernant les activités en matière de gestion des catastrophes et le cofinancement des visites devant être organisées sur le terrain sous la direction du Département de la coordination des secours en cas de catastrophes naturelles dans les 10 provinces du pays pour établir des profils des principales catastrophes auxquelles le pays est exposé. A la mi-1999, le PAM a organisé une réunion interministérielle clé pour passer en revue les profils établis et décider de l'élaboration du plan national. Le PAM, l'UNICEF et l'Organisation mondiale de la santé ont également fourni un appui conjoint à une autorité locale pour l'aider à entreprendre une étude des mécanismes locaux de survie dans le contexte de l'atténuation des effets des catastrophes.

Le PAM a conclu en outre avec le PNUD un arrangement *sui generis* en vertu duquel les deux organismes sont convenus de cofinancer les services qu'un spécialiste de la gestion des catastrophes qui serait recruté au plan international et qui serait affecté à plein temps au bureau du PAM. Grâce à cet arrangement spécial, le PAM et le PNUD ont pu offrir un soutien précieux au Département de la coordination des secours en cas de catastrophes naturelles pour l'aider à élaborer un plan national de gestion des catastrophes. En outre, le PAM appuie la réalisation d'un projet de renforcement des capacités financé par le PNUD et exécuté par ce département. Par ailleurs, le PAM est membre d'un groupe de travail tripartite qui supervise l'exécution du projet et a identifié les consultants internationaux à recruter et suit leurs activités.

Afin de commémorer la fin de la Décennie internationale des Nations Unies de la prévention des catastrophes, le Groupe thématique susmentionné a décidé d'appuyer une campagne de sensibilisation à la prévention et à l'atténuation des effets des catastrophes. Cette campagne, dans l'élaboration et la mise en oeuvre de laquelle le PAM joue un rôle de premier plan, sera menée dans les écoles secondaires de l'ensemble du pays. Des parrains privés ont également été identifiés pour compléter l'appui du système des Nations Unies.

Conscient du rôle important que les communautés ont à jouer dans la gestion des catastrophes, le bureau du PAM au Mozambique vient en outre de lancer un nouveau projet dont l'objectif ultime est de réduire la vulnérabilité aux catastrophes et l'insécurité alimentaire des communautés exposées à la malnutrition. Ce projet a pour objet de mettre les communautés et les districts mieux à même d'atténuer les effets des catastrophes en mobilisant leurs propres énergies sur la base d'une approche communautaire.

Le bureau du PAM au Mozambique continue d'encourager les donateurs à prendre une part active aux efforts de gestion des catastrophes en organisant périodiquement des réunions des donateurs sur des questions comme la préparation de plans de secours, les secours d'urgence et les politiques de gestion des catastrophes.

76. Afin que les différents éléments d'une stratégie d'atténuation des effets des catastrophes puissent constituer un tout cohérent, le PAM devra collaborer

¹⁵ PAM, 1999 *Contingency Planning Guidelines* (projet), Rome.



étroitement avec ses partenaires et aider à renforcer les capacités des institutions locales, nationales et régionales chargées de responsabilités dans ce domaine.

77. L'on ne saurait sous-estimer le rôle que jouent les institutions et les administrations locales et les structures dirigeantes communautaires, et en particulier les associations féminines. Il est donc essentiel qu'elles participent pleinement au dialogue sur ce que sont les problèmes clés et sur le point de savoir pour qui et comment il y a lieu de les résoudre. Ceux qui, hommes et femmes, ont vécu des catastrophes naturelles répétées ont élaboré leurs propres stratégies de survie. Il importe de bien les comprendre et d'appuyer les mécanismes les plus positifs aux stades de la conception et de la mise en oeuvre des interventions. Dans nombre de régions exposées à des crues périodiques, par exemple, les maisons sont surélevées pour éviter qu'elles soient inondées, mais les ménages les plus pauvres ne peuvent pas investir dans ce type d'efforts de prévention. Les programmes de développement du PAM sont bien placés pour appuyer de telles stratégies traditionnelles aussi bien avant qu'après un choc pour empêcher la disparition d'avoirs productifs et pour amortir son impact sur la sécurité alimentaire.
78. L'expérience montre que, lorsque des activités vivres-contre-travail sont entreprises pour créer une infrastructure communautaire, il vaut mieux, si possible, que le projet comporte un élément générateur de revenus. Par exemple, lorsque l'on plante des arbres comme barrière coupe-vent pour freiner l'érosion des sols, l'on aura intérêt, si possible, à planter des arbres fruitiers. Bien que les communautés comprennent l'utilité des mesures d'atténuation des effets des catastrophes, les ménages pauvres sont confrontés à d'autres problèmes plus pressants et plus immédiats. Ainsi, l'inclusion d'un élément de génération de revenus est de nature à garantir la participation des bénéficiaires cibles au projet.

Coordination interinstitutions

79. Le PAM s'emploie, par le biais de mécanismes interinstitutions comme le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, à mieux coordonner la planification et l'exécution des activités d'atténuation des effets des catastrophes dans un contexte de développement. En outre, le PAM est Co-Président, avec l'UNICEF, du Sous-Groupe de travail du Comité permanent interorganisations sur la parité hommes-femmes et l'assistance humanitaire sur l'initiative duquel a été élaborée la Déclaration de politique générale touchant l'intégration d'une perspective sexospécifique à l'aide humanitaire.
80. Le PAM participe activement aux travaux du groupe thématique sur la gestion des catastrophes dans tous les pays où il en a été créé un dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Dans plusieurs pays, c'est le PAM qui le préside. Au niveau des pays, les groupes thématiques, en étroite consultation avec le système du Coordonnateur résident, constituent le principal mécanisme d'élaboration des politiques et des stratégies, de plaidoyer et de coordination opérationnelle des activités concernant l'atténuation des effets des catastrophes. La nouvelle équipe spéciale interorganisations pour l'atténuation des effets des catastrophes viendra compléter les mécanismes de coordination des activités des différents partenaires des Nations Unies.



81. Le Mécanisme de la Banque mondiale pour la gestion des catastrophes a créé un Consortium pour les catastrophes naturelles et technologiques (Nat-Cat) qui a pour objet de réduire les risques de catastrophe dans les pays en développement qui y sont exposés et à faire de la prévention et de l'atténuation des effets des catastrophes un élément faisant partie intégrante des efforts de développement. Le PAM est membre de ce Consortium, qui regroupe des entités des secteurs public et privé.

Mobilisation de ressources pour l'atténuation des effets des catastrophes naturelles récurrentes

Financement des activités d'atténuation des effets des catastrophes

82. L'atténuation des effets des catastrophes est un objectif qui doit être solidement ancré dans la planification et les théories de développement. Toutefois, lorsque des ressources supplémentaires sont requises pour intervenir rapidement à la suite d'une catastrophe naturelle, le PAM devrait utiliser son guichet de financement d'urgence ou le mécanisme de financement des secours d'urgence de l'IPSR. En combinant de manière cohérente et planifiée le financement des activités de développement, des programmes de redressement et des secours d'urgence, l'on pourra programmer de manière plus méthodique et plus cohérente les activités tendant à atténuer les effets des catastrophes.
83. Dans les limites des ressources approuvées et en accord avec le gouvernement, les directeurs de pays du PAM peuvent approuver et organiser une nouvelle activité supplémentaire dans le contexte d'un projet en cours ou dans les cas où un programme de pays comprend un élément explicite pour l'atténuation des effets des catastrophes récurrentes. Ainsi, les ressources allouées aux programmes de pays pourront être utilisées pour faire face à des catastrophes localisées d'envergure très réduite.
84. Lorsqu'il n'est pas possible de satisfaire des besoins d'ampleur limitée au moyen des ressources déjà approuvées ou de révisions budgétaires ou si l'impact d'un phénomène exige une intervention rapide plus substantielle, il est lancé une opération d'urgence. Il existe au PAM trois niveaux de délégation de pouvoirs en matière d'approbation des opérations d'urgence. En cas de phénomènes d'envergure réduite ou pour amorcer l'intervention, le directeur de pays est autorisé à approuver une opération d'intervention immédiate jusqu'à concurrence d'un coût total ne dépassant pas 200 000 dollars, y compris les coûts directs et indirects. Jusqu'à présent, les trois quarts des opérations d'intervention immédiate ont tendu à aider les pays à faire face à des catastrophes naturelles. La durée de l'assistance a varié entre 12-14 jours (secours à la suite d'ouragans) à quatre mois, et le volume des produits a varié entre 168 et 750 tonnes.
85. Pour endiguer les catastrophes qui se développent lentement, comme une sécheresse, le Directeur exécutif est habilité à approuver le financement d'une opération d'urgence d'une durée d'un an au maximum dès lors que la valeur des produits alimentaires ne dépasse pas trois millions de dollars. Lorsqu'une assistance à plus grande échelle est nécessaire, des opérations d'urgence ordinaires peuvent être soumises à l'approbation conjointe du Directeur exécutif et du Directeur général de la FAO. L'opération d'urgence, une fois approuvée, est financée au moyen de dons. Afin d'accélérer la disponibilité du financement, la



première tranche des opérations d'urgence est financée au moyen du Compte d'intervention immédiate (CII).

86. En bref, le PAM dispose de mécanismes de financement appropriés pour mettre en oeuvre des interventions rapides. Les utiliser de manière graduelle et intégrée est souvent le meilleur moyen de réagir face à une catastrophe naturelle.
87. Il importe que les donateurs accroissent leurs contributions au CII, qui est utilisé pour financer les interventions immédiates au titre des opérations d'urgence, si l'on veut que le PAM puisse sans tarder faire le nécessaire pour atténuer l'impact aussi bien de catastrophes naturelles localisées d'envergure réduite que de catastrophes qui peuvent peu à peu prendre des dimensions de crise.

Emprunts en vue d'une intervention immédiate

88. Emprunter des produits sur les stocks nationaux constitués pour garantir la sécurité alimentaire, sur les stocks destinés à des projets de développement et parfois sur ceux des IPSR est le moyen le plus rapide d'amorcer une opération d'urgence, les produits étant souvent déjà stockés à proximité ou en route vers le pays. Ces emprunts peuvent être effectués dans le pays même ou sur les stocks de vivres fournis par le PAM dans des pays différents.
89. Des emprunts, cependant, peuvent soulever différents problèmes. Pour emprunter sur les stocks nationaux destinés au renforcement de la sécurité alimentaire, des dispositions préalables devront avoir été prises. Des accords de prêt existent déjà dans de nombreux pays. Cependant, le PAM n'a pas élaboré de procédures normalisées pour les emprunts sur les stocks constitués par les pouvoirs publics, ce qui peut retarder l'accès aux vivres nécessaires. Le PAM devra s'employer, en collaboration avec les gouvernements, à déterminer le niveau des prêts de ces derniers et les modalités de remboursement du PAM afin d'améliorer l'efficacité des arrangements d'emprunt.
90. L'expérience montre qu'emprunter dans le même pays sur les stocks fournis par le PAM n'est guère difficile. Les problèmes se posent surtout lorsque les produits sont empruntés dans un autre pays. La principale difficulté qui surgit tient au fait que les donateurs hésitent à approuver le prêt et aux dépenses supplémentaires qu'entraîne parfois un emprunt. Les donateurs répugnent en effet à envoyer des vivres affectés à un pays spécifique dans un autre pays voisin pour rembourser l'emprunt effectué.
91. La plupart des activités de développement sont financées au moyen de contributions multilatérales. Les opérations d'urgence, en revanche, sont financées presque exclusivement au moyen de contributions à emploi spécifique. Il ne se pose pas de problèmes lorsque des emprunts sont effectués sur des activités de développement financées au moyen de ressources multilatérales, mais ils surgissent lorsqu'il faut rembourser le prêt au moyen de ressources affectées à une opération d'urgence dans un pays autre que celui du prêt initial. Les donateurs tiennent souvent à ce que leurs ressources soient utilisées dans le pays indiqué comme celui où l'opération d'urgence doit être réalisée.
92. Le PAM, s'il veut pouvoir emprunter efficacement, spécialement dans des pays voisins, pour faire face à des catastrophes naturelles, devra essayer d'obtenir des donateurs qu'ils lui accordent une plus large souplesse dans l'utilisation de leurs contributions. Cela signifie soit que les donateurs devront verser des contributions



multilatérales accrues, soit que des accords d'emprunt devront être conclus à l'avance dans le cas des contributions versées pour des régions où les catastrophes naturelles sont fréquentes, soit encore mettre en place des mécanismes pour couvrir le surcroît de coûts entraînés par l'emprunt et assurer le remboursement des produits entre pays et entre régions.

RECOMMANDATIONS

Il est recommandé ce qui suit:

- Les activités de prévention des catastrophes, de planification préalable et d'intervention en cas d'alerte devront être intégrées aux programmes et stratégies de pays et aux IPSR dans les pays exposés à des catastrophes naturelles récurrentes.
- Le PAM devrait collaborer étroitement avec les partenaires locaux, nationaux et internationaux pour déterminer les activités d'atténuation des effets des catastrophes qui doivent être efficacement coordonnées et celles qui doivent s'intégrer à une stratégie nationale plus large.
- Des plans de secours devraient être élaborés progressivement dans les pays prioritaires suivants: **Afrique:** Angola, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad et Zambie; **Asie:** Bangladesh, Laos, Népal, Pakistan et République populaire démocratique de Corée; et **Amériques:** Cuba, Equateur, Guatemala, Honduras et Nicaragua. Lorsque cela sera possible, l'élaboration des plans de secours devra être entreprise dans le cadre du processus d'élaboration des schémas de stratégie de pays, des programmes de pays ou des IPSR.
- Les interventions du PAM tendant à atténuer les effets de catastrophes devront être axées sur les populations qui vivent dans les régions exposées aux catastrophes et dont les mécanismes de survie face à une catastrophe naturelle sont insuffisants pour qu'ils puissent se nourrir. L'approche de ciblage du PAM devra reposer sur une bonne compréhension des incidences sexospécifiques des catastrophes naturelles.
- Le PAM devrait s'employer à mettre au point des procédures normalisées d'emprunt sur les stocks de vivres constitués par les gouvernements et de remboursement. Le PAM collaborera avec les organismes gouvernementaux de contrepartie pour qu'ils l'aident à transférer des ressources des activités de développement aux IPSR et aux opérations d'urgence.
- Le PAM devrait s'efforcer d'obtenir des donateurs qu'ils accordent plus de souplesse dans l'utilisation de leurs contributions aux fins d'activités d'atténuation des effets des catastrophes. Il faudra notamment pour cela élaborer d'avance des accords efficaces d'emprunt sur les contributions dans les régions où les catastrophes naturelles sont fréquentes et mettre au point des mécanismes pour assurer une péréquation entre les surcroûts de coûts pouvant être encourus au titre des emprunts et des remboursements.



- Le PAM devrait entreprendre une analyse plus approfondie des modalités les mieux appropriées de programmation des ressources dans les situations où des catastrophes naturelles peuvent avoir un impact majeur sur les pauvres en milieu urbain.



ANNEXE I

TENDANCES DES INTERVENTIONS DU PAM EN CAS DE CATASTROPHES NATURELLES

Les deux tableaux ci-dessous illustrent la répartition des activités du PAM par catastrophe naturelle en comparaison de la tendance générale de ces catastrophes dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) dans le monde. Ces tableaux sont difficilement comparables étant donné que les critères appliqués pour qualifier une situation de catastrophe ne sont pas les mêmes, mais il est intéressant de noter que le PAM semble réagir d'une façon à peu près parallèle à la fréquence des catastrophes naturelles dans le monde (sécheresses, inondations, ouragans, typhons et cyclones). Le seul écart tient au fait que le PAM intervient plus fréquemment en cas de sécheresse. Il y a lieu de noter aussi que les cyclones, ouragans et typhons sont combinés dans la base de données du CREC et représentent ensemble 14,2 pour cent des catastrophes qui surviennent dans le monde. Lorsqu'ils sont combinés dans la base de données du Système d'information du PAM, les cyclones, ouragans et typhons représentent 10,7 pour cent des catastrophes naturelles qui ont entraîné une intervention du PAM, soit un chiffre assez proche de celui du CREC:

**TABLEAU 1. NOMBRE ET TYPE D'INTERVENTIONS EN CAS DE
CATASTROPHE NATURELLE ***
(PAM, 1988–1998)

Catastrophe	Fréquence	(%)
Sécheresses	102	52,60
Inondations	50	25,80
Ravageurs	10	5,20
Ouragans	9	4,60
Typhons	9	4,60
Tremblements de terre	7	3,60
Cyclones	3	1,50
Froid	1	0,50
Pénuries alimentaires	1	0,50
Glissements de terrain	1	0,50
Eruptions volcaniques	1	0,50
Total	194	100,00

* A l'exclusion des catastrophes causées par de mauvaises récoltes.



**TABLEAU 2. CATASTROPHES NATURELLES SURVENUES DANS DES
PFRDV ENTRE 1989 ET 1998 (DONNÉES DU CREC)**

Catastrophe	Fréquence	(%)
Inondations	296	39,80
Cyclones, ouragans, typhons	106	14,20
Tremblements de terre	91	12,20
Tempêtes	86	11,60
Sécheresses	49	6,60
Glissements de terrain	42	5,60
Éruptions volcaniques	28	3,80
Pénuries alimentaires	18	2,40
Incendies de forêt	8	1,10
Vagues de froid	6	0,80
Avalanches	5	0,70
Famines	5	0,70
Vagues de chaleur	2	0,30
Infestation d'insectes	1	0,10
Tsunamis ¹⁶	1	0,10
Total	744	100,00

¹⁶ Un tsunami est un grand raz-de-marée, habituellement causé par une activité sismique, qui cause d'importants dommages aux communautés côtières.



ANNEXE II

LES MECANISMES DE PLANIFICATION PREALABLE ET D'INTERVENTION RAPIDE DU PAM PEUVENT ETRE RESUMES COMME SUIT:

Information et planification

- **Analyse et cartographie de la vulnérabilité:** L'ACV est un système intégré qui tend à rassembler des informations sur la sécurité alimentaire et la vulnérabilité des populations à la faim afin d'améliorer le ciblage et la programmation aussi bien de l'aide au développement que des secours d'urgence.
- **Evaluations des capacités logistiques:** Ces évaluations tendent à rassembler des données de base sur l'infrastructure existante (routes, ports, voies ferrées), la disponibilité de personnel et de matériel pour le transport de vivres et les moyens de stockage, de gestion et de distribution des produits alimentaires.
- **Plans de secours:** Dans certains pays, le PAM élabore et met à jour les plans de secours et plans opérationnels. A l'heure actuelle, la plupart des plans de secours élaborés par le PAM le sont dans le contexte d'une situation d'urgence existante et tendent à se préparer à un changement de circonstances. Une exception a été le plan régional de secours élaboré par le PAM en Afrique australe en 1997 pour faire face à la menace causée par le phénomène El Niño, et un autre plan régional de secours a été réalisé en 1998 pour le Sahel.
- **Les mécanismes dont dispose le PAM** pour pouvoir avoir accès à des ressources accrues lorsqu'une situation d'urgence se développe sont notamment les ressources financières, les stocks de produits alimentaires, les ressources humaines, le matériel et les modules de services. Ces mécanismes sont non seulement perfectionnés mais aussi, pour la plupart, hautement efficaces s'agissant d'intervenir rapidement pour sauver des vies dès qu'une situation d'urgence éclate.

Accès à des ressources accrues en vue d'interventions immédiates

Financement

- **Contributions en espèces et sous forme de produits à la Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU):** C'est là un des principaux moyens par lesquels le PAM achète et distribue des vivres lorsqu'une situation d'urgence éclate.
- **Compte d'intervention immédiate (CII):** Le CII, qui fait partie intégrante de la RAIU, permet au PAM de disposer des ressources en espèces non liées dont il a besoin pour intervenir immédiatement face à une nouvelle situation d'urgence. Le montant du CII est plafonné à 30 millions de dollars par an.
- **Contributions en espèces à des opérations d'urgence spéciales:** Cette catégorie distincte de financement est utilisée pour les ponts aériens, les services logistiques spéciaux, les travaux urgents de remise en état d'éléments d'infrastructure, les dépenses de personnel, les coûts du matériel et, d'une manière générale, les services d'appui aux opérations d'urgence.



- Le Directeur de pays du PAM est habilité à engager jusqu'à 200 000 dollars en vue d'une intervention immédiate lorsqu'il surgit une nouvelle situation d'urgence.

Modules de services logistiques

- **Modules de services logistiques:** Il s'agit d'interventions "clés en main". Huit modules génériques ont été élaborés: opérations portuaires, opérations ferroviaires, réfection de routes et de pistes d'atterrissage, opérations aériennes, établissements de base logistiques, communications sur le terrain, transports routiers à longue distance et services consultatifs logistiques.

Matériel

- **Création de stocks stratégiques de matériel logistique:** Il a notamment été constitué et prépositionné un stock à Nairobi, et il a été établi un inventaire du matériel logistique déployé sur le terrain. En outre, de petits stocks ont été prépositionnés à Pise.
- **Accords généraux d'achat:** Ces accords sont conclus avec les fournisseurs de matériels clés: véhicules, matériels de communication, ordinateurs, groupes électrogènes, palets, bâches et tentes de stockage.

Ressources humaines:

- Un accent de plus en plus marqué est mis sur la conclusion d'arrangements conditionnels de détachement de ressources humaines tant au niveau du PAM que du système des Nations Unies, avec des organismes donateurs ainsi qu'avec les institutions de défense militaire et civile.
- De tels arrangements ont été conclus avec les Secours suisses en cas de catastrophes, le Conseil danois pour les réfugiés, le Fonds d'affectation spéciale danois, le Conseil norvégien pour les réfugiés et l'Agence suédoise de services de secours. En outre, le PAM a mis en place un mécanisme conjoint d'intervention rapide avec les Volontaires des Nations Unies, qui peuvent fournir à très bref délai différents types de personnel qualifié.
- L'intégration des moyens de défense militaire et civile aux opérations d'urgence. Quatre applications sont envisagées:
 - i) Moyens d'intervention rapide;
 - ii) Modules de services;
 - iii) Renforcement des capacités du personnel et des opérations du PAM; et
 - iv) Fourniture du personnel et du matériel non immédiatement disponible en cas de situation d'urgence complexe.