



**Réunion conjointe des Conseils d'administration
du PNUD/UNFPA, de l'UNICEF et du PAM
25 et 28 janvier 2008
Nations Unies**

**Point 3 de l'ordre du jour:
Stratégies de prévention des catastrophes naturelles**

Document de référence

I. INTRODUCTION

1. Les catastrophes naturelles s'abattent sur le monde depuis l'origine des temps, mais leurs répercussions sociales et économiques, surtout dans les pays en développement, n'ont jamais été aussi graves. L'ampleur, la fréquence et la gravité accrues des phénomènes montrent que les effets du changement climatique vont aller en s'aggravant, notamment du fait d'une urbanisation accélérée. La sécurité des populations et leurs moyens de subsistance seront gravement menacés, de même que la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.
2. Il devient impératif de limiter les dommages causés par les catastrophes naturelles, en identifiant les meilleures stratégies de prévention et en renforçant les capacités de préparation des instances locales, régionales et internationales, afin de garantir une réponse efficace et efficiente. Dans cette optique, les communautés locales doivent être impliquées pleinement dans tous les dispositifs de prévention et avoir la maîtrise de chaque phase du processus.
3. Les stratégies de prévention des catastrophes seront débattues lors de la Réunion conjointe des Conseils d'administration du PNUD/UNFPA, de l'UNICEF et du PAM, les 25 et 28 janvier 2008 à New York. Le présent document de référence a été établi conjointement par l'UNICEF, le PAM, le PNUD et l'UNFPA, pour servir de base à la discussion des Conseils sur les questions essentielles ayant trait à la prévention des catastrophes.
4. Étant donné que les Conseils d'administration du PNUD/UNFPA, de l'UNICEF et du PAM se rendront en Haïti en mars 2008, l'annexe du présent document porte spécifiquement sur la prévention des catastrophes dans le contexte d'urgence complexe de ce pays.

II. CONTEXTE

5. La Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, qui s'est tenue à Kobé au Japon en janvier 2005, a adopté le "Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Renforcer la capacité de récupération des pays et des collectivités face aux catastrophes". Conscientes des risques que les catastrophes représentent pour l'avenir de la planète, les instances internationales se sont engagées dans ce document à mettre en œuvre un programme destiné à les réduire, en définissant les attributions et les responsabilités des principaux intervenants, à titre individuel ou collectif, dans l'exécution et le suivi dudit programme. Le Cadre d'action de Hyogo souligne combien il importe de coopérer au plan international, mais aussi régional et local, pour encourager les efforts de réduction des risques de catastrophe. Pour la première fois dans toute l'histoire des Nations Unies, un document jette les bases d'une politique de réduction des risques de catastrophes.

6. Le Cadre d'action de Hyogo identifie cinq lacunes majeures dans les efforts de prévention des catastrophes, et fixe cinq priorités visant à les combler:
 - i) Veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, pour mener à bien les activités correspondantes, un cadre institutionnel solide.
 - ii) Mettre en évidence, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte rapide.
 - iii) Utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux.
 - iv) Réduire les facteurs de risque sous-jacents.
 - v) Renforcer la préparation en prévision des catastrophes afin de pouvoir intervenir efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent.

Types de risques

7. Les risques se classent en quatre grandes catégories: 1) les risques naturels liés au climat (tels que les orages, les cyclones ou les précipitations); 2) les risques naturels liés aux activités géophysiques (tels que les tremblements de terre et les éruptions volcaniques); 3) les risques biologiques, naturels ou provoqués par l'homme (tels que les maladies, les épidémies, les pandémies); et 4) les risques technologiques (tels que la pollution et la radioactivité). Ces catégories interagissent les unes sur les autres et sur l'activité humaine, d'où un risque accru pour les populations.

À quel moment un aléa devient-il une catastrophe, et comment réduire les risques?

8. Les aléas naturels ne sont pas en soi des catastrophes. Ce sont les incidences négatives de ces phénomènes sur les êtres humains, vulnérables aux aléas et privés de moyens pour surmonter la situation qui engendrent une catastrophe.
9. Des stratégies conçues aux échelons local, national et communautaire peuvent réduire les effets des catastrophes, et même les prévenir; il est ainsi possible de concevoir des constructions à l'épreuve des séismes, et des projets de gestion des ressources hydriques (réservoirs d'eau, barrages et systèmes d'irrigation) aptes à prévenir les sécheresses. La prévention des catastrophes passe par une série de mesures visant à atténuer les risques et à réduire la vulnérabilité des populations. Pour être efficace, toute stratégie de prévention doit débiter avant l'apparition du phénomène puis se poursuivre pendant et après la catastrophe, en menant à bien des activités de secours et de relèvement destinées à renforcer la capacité de résistance des populations.

L'impact des catastrophes naturelles

10. Aujourd'hui les conséquences néfastes des catastrophes naturelles s'aggravent indiscutablement, tant sur le plan humain que socioéconomique. Selon les chiffres du Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED), 97 millions de personnes dans le monde ont été touchées par des catastrophes

en 2006, dont près de 38 000 ont péri au cours de 767 événements graves. Les catastrophes technologiques n'ont représenté que 0,5 pour cent, les autres étant causées par des risques naturels et la vulnérabilité des sociétés face à ces risques.

11. Les tremblements de terre, les tsunamis et d'autres phénomènes survenant brutalement bénéficient d'une large couverture médiatique, en raison de leurs capacités destructrices et meurtrières. Les catastrophes météorologiques à moindre échelle retiennent moins l'attention des médias, bien qu'elles puissent causer des dégâts en chaîne importants et affecter un plus grand nombre de personnes. Étant donné leur fréquence et leur impact sur les moyens de subsistance des populations – et étant donné la difficulté qu'éprouvent les groupes vulnérables à se relever d'une catastrophe –, les catastrophes de faible envergure (inondations locales, glissements de terrain et incendies) causent souvent autant de ravages que celles qui surviennent brutalement.
12. Outre les décès, les blessures et les maladies, les catastrophes freinent des processus de développement déjà fragiles. Les infrastructures sociales indispensables, notamment les dispensaires et les écoles, peuvent être totalement ou partiellement détruites. Nombreux sont ceux qui voient leurs moyens de subsistance affaiblis, voire annihilés. Les catastrophes peuvent aggraver et même générer la pauvreté. En l'absence de mesures de protection adéquates, leur impact sur les enfants peut durer toute une vie.
13. Les catastrophes ont des répercussions d'autant plus graves que le pays ou la communauté est pauvre. Les pays les plus pauvres sont les plus exposés aux catastrophes et les populations les plus pauvres subissent plus gravement leurs effets¹. En outre, ils ont une capacité nettement moindre de réduction des risques.

Vulnérabilité, pauvreté et résilience

14. La vulnérabilité, déterminée par des facteurs ou des processus physiques, sociaux, économiques et environnementaux, rend compte de la fragilité d'une communauté face aux conséquences d'une catastrophe. Les catastrophes accentuent souvent la vulnérabilité des populations pauvres, démunies ou marginalisées: en provoquant la destruction ou la perte de leurs avoirs, elles les précipitent dans une spirale descendante où misère et dangers ne cessent de s'aggraver.
15. La pauvreté et la vulnérabilité sont étroitement liées, mais ne se recouvrent pas entièrement. Les catastrophes n'affectent pas exclusivement les plus pauvres, mais ces derniers sont davantage exposés aux risques et à leurs effets, subissent des pertes d'avoirs plus lourdes, et ont une moindre capacité de réaction et de récupération. Il importe de mieux saisir la nature et l'étendue de telles disparités, pour concevoir et mettre en œuvre des programmes plus efficaces, c'est-à-dire propres à réduire les facteurs de vulnérabilité.

¹ Voir les statistiques sur le site www.CRED.be (Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes).

16. La meilleure façon de réduire la vulnérabilité consiste à renforcer les capacités des populations d'anticiper les catastrophes, d'y faire face, d'y résister et de s'en relever —en d'autres termes, à développer leur résilience. Le recul de la pauvreté peut contribuer à réduire les risques de catastrophe. Mais pour y parvenir, il faut considérer le risque comme un élément moteur des programmes de réduction de la pauvreté, et pas seulement comme un obstacle.

La réduction des risques de catastrophe et les enfants

17. Les enfants sont presque toujours les plus durement frappés par les catastrophes: décès, traumatismes psychosociaux, interruption des études ou effets négatifs à long terme sur leur résilience et leurs mécanismes de survie. Toute stratégie de prévention doit satisfaire pleinement les besoins spécifiques des enfants, renforcer leurs capacités, et encourager et faciliter leur participation. L'éducation, la sensibilisation du public, les activités de préparation à assise communautaire, et une infrastructure publique résiliente aux catastrophes font partie des principaux objectifs du Cadre d'action de Hyogo, qui vise à soutenir les mesures de réduction des risques destinées à protéger les enfants. À ce jour, des progrès considérables ont été accomplis en termes de réduction des risques en faveur —et avec l'aide— des enfants; les mesures conçues à cette fin ont fait leurs preuves et portent sur l'alerte rapide, la préparation, la réaction et la récupération. Il incombe aux acteurs nationaux et internationaux de prendre appui sur ces expériences et de continuer de répondre au mieux aux besoins des enfants et à leur vulnérabilité, en prévision d'éventuelles catastrophes.

Prévention des catastrophes et problématique hommes-femmes

18. Étant donné l'interaction entre les catastrophes naturelles et la pauvreté, les relations entre hommes et femmes jouent un rôle important dans les stratégies de prévention des catastrophes. Étant donné le taux de pauvreté plus élevé qui prévaut parmi les femmes et les contraintes culturelles qui pèsent sur leurs activités dans certaines sociétés, celles-ci risquent davantage de mourir ou de perdre leurs biens en cas de catastrophe naturelle. L'impact des catastrophes naturelles sur les femmes est d'autant plus grand qu'elles doivent assurer la sécurité alimentaire du ménage, et dépendent donc des ressources naturelles. Lorsque surviennent des catastrophes naturelles telles que sécheresses et inondations lentes, les hommes migrent souvent en quête de revenus supplémentaires; les femmes se retrouvent donc seules à subvenir aux besoins de leur famille. Après une catastrophe, les femmes et les filles sont souvent plus vulnérables que leurs homologues masculins alors que leur rôle auprès des malades devient primordial ; l'expérience a montré que les femmes n'ont qu'un accès limité aux ressources qui favorisent le relèvement.

Des programmes de développement inadaptés peuvent déclencher des catastrophes

19. Certains programmes de développement peuvent accroître les facteurs de risque. Par exemple, les projets d'autosuffisance agricole peuvent entraîner la déforestation et l'érosion, d'où une probabilité accrue d'inondation. Lorsque les programmes de développement sont conçus et mis en œuvre à la hâte, ou sans tenir compte de facteurs tels que la faible capacité ou le risque de corruption gouvernementale, les troubles politiques, une instabilité liée à un conflit ou à l'économie, la vulnérabilité persiste et peut même empirer dans les zones exposées aux catastrophes.

Les catastrophes freinent la réduction de la pauvreté

20. Les catastrophes ont de profonds effets, directs et indirects, sur les programmes de réduction de la pauvreté. Elles affectent directement l'économie du pays en causant des dégâts matériels sur les infrastructures, le capital productif et les stocks. Indirectement et dans le long terme, elles entravent également la productivité, la croissance, et les performances macroéconomiques. De plus, lorsqu'une catastrophe se produit, les gouvernements et les donateurs tendent souvent à délaisser les programmes de développement au profit des activités de secours et de redressement. Ces changements dans l'affectation des ressources et d'autres effets directs et indirects des catastrophes touchent particulièrement les pauvres.
21. Les catastrophes locales peuvent avoir des conséquences plus graves que celles de grande envergure: d'une part, elles n'attirent guère l'attention nationale et d'autre part, elles affectent les niveaux de pauvreté, la fourniture de services de base et la sécurité alimentaire. Les phénomènes lents ou récurrents, tels que les sécheresses et les inondations, provoquent immédiatement des crises alimentaires mais peuvent aussi avoir des effets à long terme en raison d'une combinaison de facteurs tels qu'une mauvaise gouvernance associée à un conflit.
22. Il est possible de mesurer l'impact des catastrophes dans les rapports que soumettent les pays sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). L'impact sur la réalisation de l'OMD 1 (réduire l'extrême pauvreté et la faim) est évident, puisque dans les mois qui suivent une catastrophe, le nombre de ménages qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté augmente.

III. LES NOUVEAUX ENJEUX

23. Tant que l'on ne réduira pas la vulnérabilité des populations, le risque de catastrophe continuera d'augmenter dans le monde. Cela s'explique par une série de facteurs, parmi lesquels la rapidité de la croissance démographique, l'urbanisation sauvage, la dégradation de l'environnement et le changement climatique.

Changement climatique et dégradation de l'environnement

24. La réalité du changement climatique ne fait plus de doute, pas plus que ses énormes répercussions à l'échelle planétaire. Parmi les dégâts redoutés figurent la montée du niveau des mers et l'augmentation du nombre de cyclones, d'ouragans, d'inondations et de sécheresses dans certaines régions du monde. D'autres graves motifs d'inquiétude concernent la régression de certaines espèces végétales et animales, la floraison précoce des arbres et l'émergence de nouveaux comportements chez les insectes.
25. Le changement climatique en cours n'est pas le premier dans l'histoire de notre planète, mais le premier directement imputable à l'homme. L'activité humaine est pour une bonne part à l'origine de l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre: le dioxyde de carbone, produit par l'utilisation de combustibles fossiles (le charbon, le pétrole et le gaz naturel); le méthane, produit par le bétail, la culture du riz et les combustibles fossiles; et l'oxyde nitreux, principalement produit par l'industrie chimique. La déforestation, causée par l'extension des terres agricoles et de l'industrie du bois, contribue énormément à l'effet de serre en diminuant la capacité naturelle de recyclage du dioxyde de carbone.
26. Dans le court terme tout au moins, le réchauffement planétaire aura peut-être des effets positifs dans certaines régions, notamment dans le nord du Canada et de l'Europe², en réduisant l'incidence des maladies hivernales et en favorisant l'agriculture en haute altitude. De leur côté, les zones tropicales et subtropicales, dans lesquelles se trouvent la plupart des pays en développement, subiront un impact négatif. Ces effets contraires risquent d'élargir le fossé existant entre les pays en développement et les pays développés.

Croissance démographique rapide et urbanisation sauvage

27. Selon la Division de la population³, la population mondiale a augmenté de 2 milliards au cours des 25 dernières années, jusqu'à atteindre 6,6 milliards en 2007, un record dans l'histoire de l'humanité. D'après les prévisions, elle continuera d'augmenter au même rythme dans les 30 ans à venir et pourrait atteindre 9,2 milliards d'individus en 2050. Une telle hausse, notamment dans les pays pauvres, contrariera les efforts de réduction de la pauvreté et de soutien du développement durable, augmentant par là même les risques de catastrophe. On constate également une croissance démographique dans les régions côtières fragiles exposées aux catastrophes.

² GIEC. 2001. Résumé à l'intention des décideurs. Bilan 2001 des changements climatiques: Impacts, adaptation et vulnérabilité.

³ Division de la population du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU. 2006. *World Population Prospects: The 2006 Revision* et *ibid.* 2005. *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, <http://esa.un.org/unpp>.

28. Dans le même temps, un processus d'urbanisation sauvage s'accompagne d'une pauvreté, d'une insécurité alimentaire et d'une malnutrition accrues. Au cours des 15 ou 20 dernières années, le nombre absolu de personnes pauvres et sous-alimentées a grimpé plus rapidement dans les villes que dans les zones rurales. Selon les estimations, 1 milliard de personnes vit dans des bidonvilles en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Dans les campements sauvages et souvent illégaux de squatters, les infrastructures et les services de base sont totalement inadaptés, voire inexistants. Les citoyens les plus pauvres vivent dans les pires endroits, au bord des ravins, sur les berges inondables, et sur les pentes exposées aux glissements ou aux affaissements de terrain.
29. L'urbanisation étant inévitable, un aménagement de l'espace urbain structuré et efficace s'impose, afin de réduire la vulnérabilité des citoyens pauvres face aux effets des catastrophes naturelles. L'implantation physique et géographique de millions de citoyens supplémentaires, et la qualité de construction des logements, constitueront des facteurs déterminants quant aux risques de catastrophe à venir.
30. La concentration urbaine n'a pas nécessairement pour effet d'aggraver les problèmes environnementaux. Ces problèmes sont surtout dus à des modes de production et de consommation non viables et à une gestion inadéquate du milieu urbain. Les villes offrent en fait de meilleures chances de durabilité à long terme, étant donné qu'elles concentrent la moitié de la population du globe sur moins de 3 pour cent de la surface émergée. L'adoption de mesures judicieuses en prévision de la croissance urbaine peut prévenir de nombreux problèmes environnementaux liés à l'urbanisation. Toutefois, les avantages dont cette dernière est porteuse en termes de durabilité ne se concrétiseront pas automatiquement.
31. Au plan démographique, les pays doivent s'employer d'urgence à promouvoir la santé procréative et l'égalité des sexes, afin de réduire la taille des familles pauvres et d'améliorer leur santé. Cela permettrait entre autres de diminuer la croissance démographique et les flux migratoires vers les villes ainsi que vers les zones écologiquement fragiles, notamment les régions côtières.

IV. IMPORTANCE D'UNE STRATEGIE DE PREVENTION DES CATASTROPHES

32. En vertu du Cadre d'action de Hyogo, les organismes des Nations Unies doivent s'engager dans une action concertée et cohérente, afin de renforcer leurs compétences techniques et leurs capacités globales de programmation et d'exécution pour prévenir, gérer et atténuer les effets des catastrophes naturelles.
33. Bien que l'importance que présentent la réduction des risques de catastrophe et le renforcement des moyens permettant d'y faire face soit de plus en plus reconnue, la gestion et la réduction des risques de catastrophes constituent toujours un problème mondial. Tout indique qu'en l'absence d'efforts de prévention et d'atténuation des effets, l'impact des catastrophes sur les

communautés vulnérables et sur leurs ressources sera plus fort, et le processus de redressement, plus lent.

34. Il est impératif de continuer à soutenir l'engagement humanitaire en situation d'urgence. Toutefois, les interventions de secours à court terme ont pour vocation première de sauver des vies, plutôt que de renforcer la résistance aux crises futures. Les mesures préventives doivent prendre le pas sur les mesures curatives, et les efforts de secours doivent s'inscrire dans une perspective de développement.
35. La prévention des catastrophes s'appuie sur trois grandes stratégies: 1) renforcer les capacités de planification préalable aux catastrophes; 2) soutenir les activités d'atténuation de leurs effets; et 3) veiller à ce que les projets de développement résistent aux conséquences des catastrophes. L'idée est de prévenir l'impact d'une catastrophe en renforçant les moyens de subsistance avant qu'elle ne se produise.
36. Dans les cas de crises chroniques, les efforts de réduction des risques de catastrophe sont souvent entravés par la durabilité ou la complexité des situations d'urgence (voir l'annexe sur Haïti).

V. CONTRIBUTIONS DU PNUD, DE L'UNFPA, DE L'UNICEF ET DU PAM A LA PREVENTION DES CATASTROPHES ET MECANISMES DE COORDINATION

37. Suite à la réunion du 10 avril 2007 du Comité des politiques, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a préconisé la prise en compte systématique de la prévention des catastrophes et du Cadre d'action de Hyogo dans les politiques et pratiques des Nations Unies. Il a chargé le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) d'aider méthodiquement les États Membres à mettre en œuvre le Cadre d'action de Hyogo, au moyen de plans de développement nationaux, de stratégies de réduction de la pauvreté, et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Il a demandé au GNUD de définir des objectifs précis pour certains pays à haut risque sélectionnés et de collaborer avec les organisations humanitaires par l'intermédiaire du Comité permanent interorganisations.
38. Par le biais de son Bureau de la prévention des crises et du relèvement, le PNUD aide les pays exposés aux catastrophes à mettre en place une législation, un système opérationnel et des mécanismes de coordination, qui associent la réduction des risques au développement humain. Aux plans local, régional, national et mondial, le PNUD s'emploie également à renforcer les capacités pour mieux évaluer les risques de catastrophe naturelle et concevoir des projets et des programmes appropriés. En offrant un appui technique direct à ses partenaires ministériels, le PNUD contribue à intégrer la planification et la gestion de la réduction des risques dans les phases de relèvement qui suivent les grandes catastrophes.

39. Au moyen d'une large panoplie de mesures, la stratégie institutionnelle triennale de l'UNFPA⁴ prévoit de renforcer les capacités techniques et institutionnelles afin que les questions de population, de santé procréative et d'égalité des sexes soient prises en compte dans le système global de préparation aux situations d'urgence, d'intervention, de transition et de relèvement. L'UNFPA soutient de plus en plus l'introduction d'une composante relative au renforcement des capacités nationales de préparation aux situations d'urgence dans les activités courantes des programmes de pays. Des protocoles ont été conçus et des formations organisées, en vue de dispenser des informations et des services sur la santé procréative durant les crises humanitaires. L'UNFPA contribue activement à la planification des interventions d'urgence, par exemple en prépositionnant des produits liés à la santé procréative, et à la préparation aux catastrophes, par ses efforts constants de collecte et de suivi de données démographiques de base.
40. L'UNICEF est déterminé à soutenir plus avant les efforts nationaux de réduction des risques, notamment ceux plus spécifiquement liés aux enfants, dans les situations d'urgence comme en dehors des crises. Considérant que tous les secteurs d'activité devraient intégrer une composante liée à la réduction des risques, l'UNICEF cherche à renforcer l'appui aux programmes par des moyens concrets, notamment en examinant les stratégies de mise en œuvre, en développant les capacités du personnel pour promouvoir la collaboration interorganisations en matière de réduction des risques, et en affinant l'analyse des conséquences sur ses programmes dans les domaines de l'éducation, de l'eau et de l'hygiène, qui sont ses principaux domaines d'intervention. Par exemple, la réduction des risques par l'éducation fait partie intégrante d'une initiative lancée en 2007 pour une durée de quatre ans, en faveur de l'éducation en situation d'urgence. L'UNICEF participe également à la Stratégie internationale de prévention des catastrophes pour encourager l'utilisation d'un outil pédagogique au niveau mondial qui familiarise les enfants avec les notions de risque et de sécurité.
41. Le PAM prépare actuellement sa nouvelle stratégie de prévention des catastrophes; un document de politique générale sera présenté au Conseil d'administration pour approbation en juin 2008. Cette stratégie vise à assurer le respect par le PAM du Cadre d'action de Hyogo et à prendre en compte la réduction des risques de catastrophe à tous les niveaux de l'Organisation. La prochaine étape consistera à diffuser des conseils techniques à tous les bureaux de pays du PAM et à mettre sur pied un programme de formation à la réduction des risques de catastrophe à l'échelle des régions. Dans le cadre de ce processus, le PAM intégrera prochainement l'évaluation des risques et l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité dans ses systèmes d'alerte rapide et de préparation; une cartographie améliorée des risques de catastrophe naturelle favorisera le ciblage précoce des populations menacées.

⁴ Approuvée par le Conseil d'administration du PNUD/UNFPA en septembre 2006.

42. Les organismes des Nations Unies collaborent étroitement pour prendre en systématiquement en compte la réduction des risques de catastrophe à tous les niveaux, de façon cohérente et complémentaire. L'UNICEF, le PAM, le PNUD et l'UNFPA recourent régulièrement leurs informations concernant les programmes et stratégies en matière de réduction des risques et oeuvrent de concert par le biais de trois grandes entités: 1) le programme de travail conjoint de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes 2008–2009; 2) le Comité permanent interorganisations, par l'intermédiaire de son sous-groupe de travail sur l'alerte rapide et la préparation des interventions d'urgence, coprésidé par l'UNICEF et le PAM, et de son groupe de travail informel sur la réduction des risques de catastrophe; et 3) le GNUD.
43. L'UNICEF et le PAM ont récemment renforcé leurs fonctions d'appui en cas d'urgence à tous les niveaux, et intégré la préparation aux situations d'urgence au sein de leurs structures. La planification d'urgence et opérationnelle constitue désormais un instrument de planification stratégique d'utilisation courante.
44. De plus, le PAM a amélioré ses capacités de préparation et de réponse aux situations d'urgence en perfectionnant ses évaluations à l'aide du projet de renforcement des capacités d'évaluation des besoins d'urgence (projet SENAC); et à la création des entrepôts de matériel destiné aux interventions humanitaires des Nations Unies, gérés par ses soins.

VI. QUESTIONS STRATEGIQUES A DEBATTRE

45. Suite aux événements récents, la communauté internationale a reconnu l'importance de la coopération de l'ensemble du système des Nations Unies dans l'atténuation des effets des catastrophes⁵. Les efforts de prévention doivent être systématiquement intégrés dans les politiques, les plans et les programmes de développement durable et de réduction de la pauvreté, et soutenus dans le cadre de coopérations et de partenariats bilatéraux, régionaux et internationaux. L'adoption d'une démarche de ce type est importante pour la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international, notamment ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire, et doit être reconnue comme telle.
 - 1) *Continuum dans la réduction des risques de catastrophe: quand le développement et l'aide d'urgence ne peuvent pas être traités séparément*
 - Améliorer la communication intersectorielle et la compréhension des questions et des responsabilités liées à la réduction des risques.
 - Intégrer la réduction des risques de catastrophe dans les politiques et les programmes humanitaires et de développement.
 - Améliorer les systèmes de collecte et d'analyse des données sur les catastrophes et sur leurs effets immédiats et à long terme.

⁵ Par exemple, le tsunami en Asie du Sud en décembre 2004; l'ouragan Katrina aux États-Unis en septembre 2005; le tremblement de terre au Pakistan en octobre 2005.

- 2) *Réduction des risques de catastrophe et développement: un outil de réalisation des OMD*
 - Accorder une place importante aux questions des catastrophes dans les programmes de réduction de la pauvreté.
 - Renforcer la résistance, en investissant davantage dans les services sociaux, en combattant la maladie et en assurant un environnement durable; fournir des conditions d'apprentissage social qui favorisent la survie et l'adaptation.
 - Améliorer la capacité de survie des populations, en particulier des plus vulnérables (capital social, moyens de subsistance), et des États (économie).
 - Promouvoir l'adhésion des communautés par le biais de la participation, du respect des droits fondamentaux et des principes d'équité.
- 3) *Un nouveau modèle de financement de la réduction des risques de catastrophe*
 - Établir des accords institutionnels appropriés pour promouvoir une conception du développement dans laquelle les risques sont pris en compte.
 - Utiliser des projets pilotes d'atténuation pour démontrer la rentabilité d'un ciblage précoce et d'interventions rapides.
 - Accorder une priorité élevée aux mesures préventives par rapport aux mesures curatives; associer plus étroitement les efforts de secours et de développement.
- 4) *Intégration du changement climatique dans le plan de réduction des risques de catastrophe*
 - La principale conclusion du Plan d'action de Stockholm (Stockholm, 24 octobre 2007) était la suivante: "La réduction des risques de catastrophe et l'adaptation au changement climatique ne sauraient être traitées isolément." Elle conseillait clairement d'intégrer le changement climatique dans le Plan d'action de Hyogo.
- 5) *Le nouvel enjeu de la réduction des risques de catastrophe: la vulnérabilité dans les zones urbaines*
 - Élaborer des programmes d'atténuation des effets des catastrophes dans l'environnement urbain.
 - Accroître la capacité de réponse aux crises urbaines.

ANNEXE

Le cas de Haïti: des questions à débattre

1. Haïti se situe sur la partie occidentale de l'île d'Hispaniola, deuxième île des Grandes Antilles par la taille, et troisième plus grand pays des Caraïbes, après Cuba et la République dominicaine. Le relief haïtien se compose de montagnes accidentées, de petites plaines côtières et de vallées fluviales. La région la plus productive du pays est l'une des vallées fluviales les plus fertiles, la plaine de l'Artibonite. Un grand plateau élevé se dresse à l'est et au centre de l'île. Haïti borde la République dominicaine sur 360 kilomètres. Le pays inclut également de petites îles faiblement peuplées.

I. CONTEXTE

2. Haïti est l'un des pays des Caraïbes les plus exposés au risque de catastrophe naturelle. La dégradation de l'environnement, la pauvreté endémique et des mécanismes de survie fragilisés par les chocs politiques, socioéconomiques et climatiques de ces dernières décennies rendent le pays particulièrement vulnérable. En 2004, Mapou, une simple dépression tropicale en mai, et Jeanne, une tempête tropicale en septembre, ont causé des milliers de victimes et gravement affaibli la capacité de survie des ménages.
3. Haïti traverse actuellement une période de transition politique. Le processus de démocratisation amorcé en 1986 demeure fragile. Des crises récurrentes ont entraîné le renversement du Gouvernement en 2004 et le déploiement de la deuxième force de maintien de la paix des Nations Unies en une décennie. De 2004 à 2006, un gouvernement provisoire a dirigé le pays, avec l'aide de la communauté internationale et de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation d'Haïti (MINUSTAH). Une insécurité et une violence persistantes dans les zones urbaines pauvres renforcent la vulnérabilité des populations, aggravée par les conséquences des catastrophes naturelles. Le crime organisé et un chômage élevé déclenchent souvent des troubles civils dans les quartiers défavorisés. Bien que les efforts déployés par la police nationale de Haïti et la MINUSTAH aient amélioré les conditions de sécurité dans ces zones, elles doivent faire l'objet d'une attention particulière pour consolider les acquis du retour à la paix.
4. En outre, le nombre croissant de Haïtiens expulsés alors qu'ils travaillaient illégalement en République dominicaine voisine est devenu un problème humanitaire et des droits de l'homme de plus en plus préoccupant. Un total de 20 700 personnes ont été rapatriées en Haïti en 2005. Cette multiplication des rapatriements a commencé à dégrader les relations politiques, sociales et économiques entre les deux pays.
 - Quelles mesures institutionnelles et politiques faudrait-il adopter pour s'attaquer aux causes profondes des catastrophes?

II. LES CATASTROPHES NATURELLES EN HAÏTI

5. Haïti est situé en plein milieu de la ceinture des ouragans et subit de violentes tempêtes de juin à décembre, parfois accompagnées d'inondations. La baie de Port-au-Prince et la capitale elle-même sont généralement protégées par les montagnes environnantes et les cyclones frappent le plus souvent le nord et le sud du pays. La sécheresse touche le nord-ouest depuis 1998.
6. En 1925, Haïti était un paradis tropical luxuriant, qui avait conservé 60 pour cent de sa forêt d'origine. Aujourd'hui, la population a coupé toute sa couverture forestière, à l'exception de 2 pour cent, détruisant dans le même temps des terres cultivables fertiles et contribuant à la désertification. Les zones montagneuses subissent une érosion massive. En Haïti, les arbres sont généralement coupés pour produire du charbon de bois, principale source de combustible dans le pays. Le drame des forêts haïtiennes a retenu l'attention internationale, mais les nombreux efforts de reboisement n'ont guère donné de résultats.
7. Outre l'érosion des sols, la déforestation a également aggravé les effets d'inondations récurrentes, par exemple lorsque la tempête tropicale Jeanne a frappé l'île le 17 septembre 2004. De nombreux facteurs devaient concourir à un bilan humain particulièrement lourd: l'extrême pauvreté, de piètres systèmes d'alerte rapide, la déforestation, et une gouvernance défailante. La République dominicaine voisine a enregistré des précipitations plus abondantes qu'Haïti, mais ses arbres et de meilleurs systèmes d'alerte rapide et de préparation ont permis de limiter le nombre de morts à 16.
8. Haïti, Porto Rico et les Iles Vierges des États-Unis reposent sur de petits blocs de croûte terrestre, qui sont pris en étau entre la plaque nord-américaine et la plaque des Caraïbes. L'île d'Haïti doit faire face à un double risque: le risque d'un tremblement de terre provenant de la faille septentrionale sur l'île elle-même sous l'effet du chevauchement des plaques, et le risque d'un séisme souterrain profond, dans la zone de subduction sur laquelle l'île repose. Les deux catastrophes pourraient causer de nombreuses pertes en vies humaines et des dégâts considérables, mais selon les chercheurs, un séisme dans la zone de subduction pourrait être plus destructeur, voire provoquer un tsunami. La région compte 20 millions d'habitants, et subit un tremblement de terre de grande ampleur tous les 50 ans en moyenne; les scientifiques affirment que ce n'est pas une question de *probabilité*, mais de *date*.
 - Pourquoi Haïti subit-elle un nombre de catastrophes naturelles apparemment anormal?
9. Dans une large mesure, ce ne sont pas des catastrophes causées par la nature mais par l'homme. En raison du prix des combustibles, le charbon de bois provenant d'arbres brûlés constitue depuis des décennies 85 pour cent au minimum de l'énergie en Haïti.
 - Quel est le lien de cause à effet entre le risque de catastrophe et le sous-développement, et quelle est la cause, quel est l'effet?

- Pourquoi les programmes de reboisement ont-ils échoué, et existe-t-il une meilleure solution? Dans les zones protégées, il faut mettre en place un programme générateur de revenus, et lancer à l'échelle nationale un programme de distribution de gaz.

III. LE DEVELOPPEMENT EN HAÏTI

10. Haïti est le pays le plus pauvre de tout l'hémisphère occidental. Il figure au 146^e rang sur 177 pays classés selon l'indicateur de développement humain du PNUD (PNUD, 2007). Quelque 76 pour cent des Haïtiens vivent avec moins de 2 dollars É.-U. par jour, et 55 pour cent, avec moins de 1 dollar par jour. L'insécurité alimentaire quotidienne touche 40 pour cent des foyers haïtiens. Cette situation se traduit par des taux de malnutrition chroniques chez les enfants de moins de 5 ans (la moyenne nationale atteint 24 pour cent) et par une prévalence élevée de carences en micronutriments chez les enfants de tous âges, et chez les femmes en âge de procréer. L'extrême pauvreté, conjuguée à l'instabilité politique, sociale et économique et à des catastrophes naturelles récurrentes, a exacerbé la vulnérabilité d'une grande partie de la population haïtienne à l'insécurité alimentaire. Les jeunes enfants et les femmes enceintes et mères allaitantes sont particulièrement exposés.
11. En Haïti, les femmes sont marginalisées par rapport à leurs homologues masculins et dans le même temps, elles jouissent d'un grand degré d'autonomie et d'indépendance dans la gestion des ressources de leur ménage. Elles ne dominent pas seulement en nombre le secteur du montage; elles occupent également des postes de direction importants dans d'autres sphères de l'économie visible et participent activement à l'économie souterraine, qui représente plus de 80 pour cent des personnes pratiquant une activité économique. Les femmes sont particulièrement présentes sur le marché intérieur et dans la transformation des produits agricoles des ménages. L'escalade des violences infligées aux femmes met en danger leur contribution à ces sous-secteurs vitaux.
12. Les Haïtiennes sont les principales victimes d'une délinquance accrue: selon les informations obtenues, plus de 70 pour cent d'entre elles auraient subi une forme de violence, dont 37 pour cent de nature sexuelle.
 - Comment réduire les catastrophes naturelles aggravées par l'activité humaine?
13. L'éducation et l'éradication de la pauvreté jouent un rôle crucial. Par ailleurs, il est nécessaire d'opérer des reboisements et de promouvoir l'utilisation d'autres combustibles.
 - Quels sont les domaines d'intervention les plus aptes à briser le lien de cause à effet, et à réduire l'exposition aux risques au bénéfice du développement?

IV. CONTRIBUTIONS DU PNUD, DE L'UNFPA, DE L'UNICEF ET DU PAM A LA REDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPH, ET MECANISMES DE COORDINATION

Contributions des organismes et programmation conjointe

14. Par ses projets de programme de pays et de fonds d'affectation spéciale interinstitutions, l'UNFPA contribue à soutenir des services de santé maternelle dans quatre départements d'Haïti, et à sensibiliser le public aux questions de prévention du VIH/sida, de santé procréative et de violence sexuelle. De plus, l'UNFPA soutient une coalition nationale composée d'organisations gouvernementales, non gouvernementales et multilatérales, qui lutte contre les violences faites aux femmes par le biais de la prévention, de services de soins complets, et de collecte de données.
15. En ce qui concerne la réduction des risques de catastrophe, l'UNFPA participe à une action groupée dans trois domaines d'intervention stratégiques: 1) fournir ou organiser des soins de santé procréative et des soins obstétriques d'urgence, notamment distribuer des trousseaux d'accouchement dans les antennes sanitaires, et des trousseaux post-viol dans les refuges et les points de rencontre; 2) promouvoir et protéger les droits et la dignité des femmes dans les zones exposées aux –ou victimes de– catastrophes, notamment contrôler et prévenir la violence sexuelle, en assurant le suivi des cas signalés; et 3) veiller au respect des droits des groupes marginalisés, dont les personnes vivant avec le VIH/sida, les jeunes de la rue et les personnes handicapées, en utilisant les réseaux communautaires pour distribuer directement les produits d'urgence et vitaux.
16. L'intervention du PAM en Haïti s'appuie sur deux nouveaux projets:
 - i) une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) visant notamment à améliorer la santé maternelle et infantile, l'alimentation scolaire, et la réponse aux situations d'urgence; et
 - ii) un projet de développement destiné à réduire les risques de catastrophe par le biais d'activités Vivres contre travail.
17. Les principaux objectifs de l'IPSR sont les suivants:
 - protéger les moyens de subsistance en situation de crise et renforcer la résistance aux chocs;
 - améliorer l'état nutritionnel et sanitaire des enfants, des femmes enceintes et mères allaitantes, des patients atteints de tuberculose, et des personnes vivant avec le VIH;
 - promouvoir l'accès à l'éducation de base des enfants d'âge scolaire et des adultes; et
 - renforcer les capacités du Gouvernement et des organisations non gouvernementales (ONG) nationales d'établir et de gérer des programmes d'aide alimentaire et de lutte contre la faim.

18. Les principaux objectifs du projet de développement sont les suivants:
- améliorer la sécurité alimentaire des ménages vulnérables;
 - réduire l'impact des catastrophes naturelles;
 - développer de petites infrastructures;
 - remettre les routes en état; et
 - mettre en œuvre des programmes de reboisement et de préservation des sols.
19. En ce qui concerne la préparation et la réduction des risques de catastrophe, l'UNICEF joue un rôle crucial dans la réponse aux besoins des enfants et des femmes, qui sont considérés comme les plus vulnérables face aux catastrophes naturelles et aux situations d'urgence en Haïti. Dans le cadre de cette nouvelle approche groupée pour gérer les situations d'urgence, l'UNICEF constitue le fer de lance dans trois grands domaines: l'éducation; la nutrition, l'eau et l'hygiène; et la protection. Dans un souci de coordination et de prévention, l'UNICEF a fourni un appui technique à ses partenaires d'exécution, afin de renforcer leurs capacités de préparation et de réponse aux situations d'urgence. La formation a été organisée sous l'égide de la Direction nationale de la protection civile, en vue de renforcer les efforts de coordination et de prévention en termes de soutien psychologique en situation d'urgence et de préparation aux catastrophes. Pas moins de 60 organisations gouvernementales et non gouvernementales qui travaillent sur le terrain ont été informées du système d'action groupée adopté, et de leur rôle en tant que partenaires de l'UNICEF au cas où une situation d'urgence surviendrait. La formation visait à transmettre les compétences de base pour protéger la population en situation d'urgence, ainsi que les normes internationales à appliquer; elle mettait l'accent sur les besoins des enfants (prévention de —et réponse à— la séparation familiale, et programme de retour à l'école) et des femmes (prévention de la violence sexuelle, système de référence pour la santé maternelle et prévention du VIH/sida).
20. En étroite collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies, et sous la coordination du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, l'UNICEF a déployé des ressources techniques et matérielles pour répondre aux besoins élémentaires des familles vulnérables affectées par les tempêtes tropicales, et leur garantir l'accès aux services de base; le Fonds a recommandé de renforcer les programmes ciblant les zones géographiques les plus touchées par les crues annuelles. Enfin, l'UNICEF continue d'intervenir auprès du Gouvernement et de la société civile pour qu'ils s'engagent dans la lutte contre les causes socioéconomiques primaires des effets des catastrophes naturelles sur les enfants, les adolescents et les femmes en Haïti.
- Quels sont les rôles respectifs des membres de l'équipe de pays des Nations Unies dans la résolution des problèmes liés aux catastrophes?

- Quels sont les secteurs (thématiques et géographiques) à valeur ajoutée et les synergies potentielles?
- Identifier les projets pilotes potentiels de réduction des risques de catastrophe à mettre en œuvre en 2008 conformément au PNUAD.

Coordination et suivi

21. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires joue un rôle essentiel dans la gestion de l'information et dans l'application de la coordination groupée/sectorielle sous la responsabilité du Coordonnateur de l'action humanitaire/Coordonnateur résident. Cinquante institutions, dont la MINUSTAH, des ONG, des donateurs, des organismes des Nations Unies et des autorités nationales, participent régulièrement au Forum de coordination humanitaire qui facilite l'échange d'information; la planification des programmes; l'examen de la sécurité alimentaire, de la santé et de la nutrition, de l'eau et de l'hygiène, de l'éducation, des questions d'abri et de logistique; et la recherche de solutions aux problèmes de protection et d'inégalité entre hommes et femmes.
22. Sous la coordination du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et du PNUD, Haïti a progressé dans l'établissement de normes de collecte et de partage de données, afin de fournir des informations humanitaires pertinentes de qualité, en quantité suffisante.
 - Quelles sont les forces et les faiblesses du programme d'Haïti en cours pour réduire les risques de catastrophe?

Renforcement des capacités

23. Le système de prévention des catastrophes en Haïti repose sur une structure décentralisée multisectorielle, au sein de laquelle la Direction nationale de la protection civile joue un rôle de régulation et de coordination. Au niveau central, les décisions et les stratégies sont validées par les ministres; l'exécution est coordonnée par le Secrétariat permanent de gestion des risques et des désastres, qui centralise la logistique auquel chaque ministre participe. Deux plates-formes de coordination communes figurent également au centre des opérations: l'une pour la société civile, et l'autre pour la communauté internationale. Les activités de réduction des risques de catastrophe sont principalement exécutées par un réseau de comités décentralisés qui couvrent le pays: les comités départementaux (10 sur 10 sont en place) gérés par les représentants; les comités municipaux (100 sur 150 sont en place) gérés par les maires; et les comités locaux (100 sur 575 sont en place) gérés par les conseils locaux. Ces comités représentent plus de 4 000 de personnes qui ont suivi les modules de formation de la Direction nationale de la protection civile, et peuvent donc effectuer des activités de gestion des risques de catastrophe.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

CRED	Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation d'Haïti
OMD	objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	organisation non gouvernementale
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance