

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 9–11 février 2009**

## **QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE**

**Point 5 de l'ordre du  
jour**

*Pour examen*

# **F**

Distribution: GÉNÉRALE

**WFP/EB.1/2009/5-B**

14 janvier 2009

ORIGINAL: ANGLAIS

## **POLITIQUE DU PAM EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHE**

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>).

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

**Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.**

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, OEDP\*: M. D. Stevenson tél.: 066513-2325

Chef, Politique de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets: M. U. Hess tél.: 066513-2566

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme C. Panlilio, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

\* Division des politiques, de la planification et des stratégies

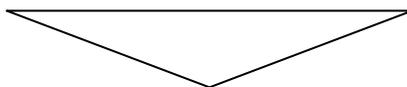


## RESUME

Les activités tendant à réduire les risques de catastrophe entrent souvent dans le programme de travail du PAM: les activités Vivres contre travail, par exemple, ont souvent pour but de renforcer les moyens de subsistance et la résistance des communautés, tandis que les évaluations de la vulnérabilité constituent une base solide pour les actions de réduction des risques de catastrophe. Pour le PAM, réduire les risques de catastrophe signifie également qu'il doit compléter ses efforts de préparation et ses interventions d'urgence par des activités ciblées visant à prévenir les catastrophes avant qu'elles ne se produisent et à s'y préparer. Guidé par les gouvernements et en collaboration avec ses partenaires, le PAM peut contribuer à mettre en place des cadres nationaux de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques, grâce aux compétences et à l'expérience qu'il a acquises en matière de gestion des catastrophes, aux services qu'il fournit et à sa présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées. Le PAM a apporté la preuve qu'il sait comment reconstruire les moyens de subsistance et réduire les risques de catastrophe à tous les niveaux, saisissant fréquemment l'occasion offerte par les interventions faisant suite à une catastrophe pour s'employer à réduire les risques futurs. Le PAM devra exploiter cet avantage comparatif pour appuyer les efforts déployés par les gouvernements et ses partenaires dans ce domaine.

L'Objectif stratégique 2 figurant dans le Plan stratégique du PAM (2008–2011) prévoit que le Programme doit investir dans des mesures visant à prévenir les catastrophes et à s'y préparer. Cet objectif reflète en partie la prise de conscience intervenue à l'échelle mondiale: par l'adoption du Cadre d'action de Hyogo et du Plan d'action de Bali, plus de 180 pays sont convenus de la nécessité de placer sur la liste des priorités la réduction des pertes dues aux catastrophes naturelles et l'adaptation aux changements climatiques.

## PROJET DE DECISION\*



Le Conseil prend note de la "Politique du PAM en matière de réduction des risques de catastrophe" (WFP/EB.1/2009/5-B). Le Conseil réaffirme sa ferme volonté de prévenir la faim, grâce à des mesures de préparation aux catastrophes et d'autres mesures de réduction des risques, par les moyens suivants:

- appuyer et renforcer les capacités des gouvernements de se préparer aux crises alimentaires provoquées par des catastrophes, de les évaluer et de réagir en conséquence; et
- aider les communautés à renforcer leur résistance aux chocs.

---

\* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.



---

## LE PAM ET LA REDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHE

1. Le Plan stratégique du PAM (2008–2011) reconnaît la nécessité pour le PAM de redoubler d'efforts pour réduire les risques de catastrophe en en faisant un objectif stratégique. Les buts visés par cet objectif stratégique sont les suivants:
  - i) appuyer et renforcer les capacités des gouvernements de se préparer aux situations de faim aiguë provoquées par des catastrophes, de les évaluer et de réagir en conséquence;
  - ii) protéger et renforcer la résistance aux chocs des communautés, notamment l'adaptation aux changements climatiques, grâce à des programmes de protection sociale ou de création d'avoirs.

Le présent document directif propose d'intégrer le but qui consiste à réduire les risques de catastrophe aux programmes du PAM. En effet, grâce à l'expérience qu'il a acquise et aux compétences techniques de ses partenaires, le PAM dispose des outils et des techniques appropriés pour ce faire.

---

## FONDEMENTS DE LA POLITIQUE CONCERNANT LA REDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHE

2. Pour prévenir la faim aiguë au niveau des communautés, il faut identifier les risques et les comprendre parfaitement, puis s'appuyer sur ces connaissances pour mener une action de prévention. Lorsque les communautés deviennent plus résistantes et mieux préparées à réagir en cas de catastrophe et qu'elles peuvent s'appuyer sur les mesures de préparation aux catastrophes prises par les pouvoirs publics, l'ampleur des pertes en vies humaines et en moyens d'existence est bien moindre. De fait, les études montrent que les ressources investies dans la réduction des risques de catastrophe se traduisent, à terme, par des économies sur le coût des interventions de secours et de reconstruction<sup>1</sup>.
3. Le présent document expose l'approche globale que le PAM envisage de suivre pour prévenir les catastrophes et atténuer leurs effets à l'intérieur d'un cadre de réduction des risques de catastrophe<sup>2</sup>. En 2005, plus de 180 pays ont adopté le Cadre d'action de Hyogo, suivi en 2007 par le Plan d'action de Bali pour lutter contre les changements climatiques, qui ont l'un et l'autre mis l'accent sur la réduction des risques de catastrophe. Ils ont amené le PAM à agir de façon plus concertée et plus cohérente pour appuyer les efforts déployés par les gouvernements pour réduire les risques de catastrophe et faciliter l'adaptation aux changements climatiques.
4. L'Objectif stratégique 2 du PAM, qui a trait à la réduction des risques de catastrophe, reconnaît qu'il ne suffit pas de réagir à la suite d'un choc, de reconstruire les moyens de subsistance et, implicitement, de réduire les risques: le PAM doit "investir dans la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets" dans le cadre des efforts qu'il

---

<sup>1</sup> Dans un rapport adressé au Congrès des États-Unis, la Federal Emergency Management Agency (FEMA, Agence fédérale de gestion des situations d'urgence) et le Multihazard Mitigation Council (Conseil pour l'atténuation des risques de toute nature) font le constat suivant: "En moyenne, chaque dollar É-U dépensé pour atténuer les risques (par des mesures visant à réduire les pertes en cas de catastrophe) rapporte à terme au pays 4 dollars." Le PAM estime que chaque dollar dépensé en faveur de la protection précoce des moyens de subsistance en Éthiopie engendre à terme environ 4 dollars d'économie de coût et d'avantages.

<sup>2</sup> Aux fins du présent document, l'on entend par "risque" la combinaison de la vulnérabilité des populations à un danger ou à un choc et les moyens dont elles disposent pour en réduire les conséquences négatives. Réduire les risques de catastrophe a pour effet à la fois de réduire la vulnérabilité (c'est-à-dire de prévenir un impact) et de renforcer la résistance.



déploie pour prévenir la faim aiguë. Le PAM a déjà apporté la preuve qu'il sait intervenir efficacement à la suite d'une catastrophe (qu'elle soit naturelle ou causée par l'homme) et reconstituer les moyens de subsistance tout en s'employant activement à réduire les risques de catastrophe à tous les niveaux<sup>3</sup>. Néanmoins, le PAM doit se donner des principes directeurs pour mener à bien des programmes cohérents et ciblés visant à réduire les risques de catastrophe en tenant compte du contexte de chaque pays, ce qui faciliterait également la transition entre les secours et le développement. Tout investissement fait aujourd'hui dans les domaines de la prévention et de la préparation sauvera des vies, protégera les moyens de subsistance et épargnera des efforts supplémentaires demain.

5. Tout au long de l'histoire, le monde a été ébranlé par des catastrophes naturelles, mais leur impact économique et social n'a jamais été aussi grave qu'à l'heure actuelle, surtout dans le monde en développement<sup>4</sup>. L'envergure des catastrophes, ainsi que leur fréquence et gravité croissantes dues en partie aux changements climatiques, signifie que les besoins humanitaires résultant des catastrophes ne cessent de grandir. Le monde est également confronté à des facteurs de vulnérabilité d'un type nouveau comme la flambée des prix des denrées alimentaires et des carburants et la menace de pandémies. Par suite des pressions démographiques et de la marginalisation que connaissent de nombreux pays, l'impact global des catastrophes ne cesse de s'aggraver et d'entraîner ainsi des coûts humains, sociaux et économiques toujours plus importants.
6. Il appartient au premier chef aux gouvernements de promouvoir un développement durable et de mettre en œuvre une politique cohérente de réduction des risques de catastrophe. Cependant, comme le monde est de plus en plus interdépendant pour ce qui est des mesures à prendre pour prévenir les catastrophes, il est certain qu'à l'avenir les gouvernements se tourneront de plus en plus vers le PAM en raison de sa capacité d'intervenir rapidement sur la base d'informations provenant de sources disparates. Le PAM participera aux processus nationaux d'élaboration des politiques et aux efforts déployés par les autres organismes des Nations Unies pour renforcer la cohérence et la coordination des mesures visant à réduire les risques de catastrophe.
7. Partout dans le monde en développement, les changements climatiques menacent des systèmes alimentaires déjà fragiles. Comme ils se traduiront sans doute par des catastrophes plus fréquentes, la prévention et la préparation aux catastrophes aideront les communautés à s'adapter aux changements climatiques. Une action collective et des investissements substantiels sont requis pour faciliter l'adaptation aux changements climatiques et en atténuer les effets, surtout au niveau des communautés les plus pauvres et

---

<sup>3</sup> Si l'on fait abstraction des opérations en Iraq, plus de 46 pour cent des opérations d'urgence menées par le PAM entre 1994 et 2003, en termes de coûts, ont été mises sur pied pour faire face à des catastrophes naturelles. En 2002, 103 des 207 opérations d'urgence approuvées faisaient suite à des catastrophes naturelles et ont représenté 62 pour cent des bénéficiaires des secours d'urgence. En 2003, ce chiffre a été de 89 sur 191 opérations d'urgence au total et 57 pour cent des bénéficiaires.

<sup>4</sup> En 2006, le Groupe d'évaluation indépendante (GEI) de la Banque mondiale a estimé que 1,6 milliard d'êtres humains étaient exposés pendant les années 80 et que ce chiffre était de 2,6 milliards dans les années 90 (GEI. 2006. *Hazards of Nature, Risks to Development*. Washington). Selon le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED), "Au cours des dernières décennies, le nombre de catastrophes hydrologiques a augmenté de 7,4 pour cent par an en moyenne. En outre, nous avons assisté ces dernières années à une aggravation de cette tendance, le taux annuel moyen d'augmentation ayant été de 8,4 pour cent pendant la période comprise entre 2000 et 2007." Les catastrophes hydrométéorologiques ont affecté plus de 177 millions de personnes et ont fait 8 859 morts. Bien que leur impact sur les populations ait été essentiellement concentré en Asie, aucune des régions n'a été épargnée par des événements hydrométéorologiques de grande envergure. (CRED. 2008. *Annual Disaster Statistical Review: The Numbers and Trends 2007*. Bruxelles)



les plus vulnérables qui sont tributaires de secteurs sensibles au climat et ont peu d'alternatives<sup>5</sup>.

8. Le PAM doit continuer à appuyer les gouvernements avec toute une panoplie d'outils en vue de réduire les risques de catastrophe et de faciliter l'adaptation aux changements climatiques: analyse et cartographie de la vulnérabilité, évaluation des besoins d'urgence et systèmes d'alerte rapide multirisques. Ces outils, appuyés par un transfert de connaissances, peuvent aider à renforcer les capacités des gouvernements de se préparer et d'intervenir en cas de catastrophe<sup>6</sup>. Les activités Vivres au profit de la formation peuvent être, elles aussi, des outils de prévention car elles permettent de former les dirigeants communautaires et les femmes qui font partie de comités locaux afin qu'ils transmettent une culture de la sécurité et de la résilience. De même, les programmes de distribution de bons d'alimentation et de transferts en espèces peuvent aussi être utilisés dans le contexte de programmes de préparation en cas de catastrophe. Les mécanismes de transfert des risques liés aux conditions météorologiques protègent les moyens de subsistance en fournissant un soutien au moment voulu et en limitant ainsi les dommages économiques causés par les catastrophes<sup>7</sup>. Les mécanismes de planification des interventions d'urgence du PAM constituent un outil critique au niveau des pays en aidant les gouvernements à se préparer à l'éventualité d'une catastrophe et ont une portée mondiale dans des domaines comme la grippe aviaire et la grippe humaine<sup>8</sup>.

## L'expérience du PAM

9. Nombre des opérations d'urgence du PAM intégrant un plan de redressement comportent des éléments de réduction des risques de catastrophe. Au Bangladesh, à la suite des inondations qui ont déferlé sur le pays en novembre 2007, le plan de redressement a consisté notamment à surélever les maisons de sorte qu'elles émergent en cas d'inondation. Au Tadjikistan, lorsqu'il est intervenu à la suite du séisme de 2006, le PAM a aidé à construire des maisons plus sûres. Au Rwanda, après la guerre, en 1994, le PAM et ses partenaires ont contribué à la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées dans le cadre d'une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) comprenant un ample volet d'activités Vivres contre travail (aménagement de terrasses, prévention de l'érosion des sols, plantation d'arbres, pratiques agricoles de conservation), l'objectif étant de renforcer la stabilité et la sécurité alimentaire en réduisant le risque de dégradation de l'environnement.

<sup>5</sup> "Les tendances actuelles correspondent aux prédictions du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en ce sens que les surfaces affectées par la sécheresse vont probablement s'étendre. Les épisodes de fortes précipitations, qui vont très probablement se multiplier, aggraveront le risque d'inondation..." GIEC, 2007. Summary for Policymakers. In M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden et C.E. Hanson, eds. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution du groupe de travail II au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Cambridge University Press, pp. 7-22. Cambridge, RU.

<sup>6</sup> Par exemple, le PAM aide l'Union africaine à mettre en place à l'échelle de l'ensemble du continent des réseaux d'analyse des risques auxquels sont exposés les moyens de subsistance, de cartographie de la vulnérabilité et de suivi de la sécurité alimentaire, l'accent étant mis sur le suivi de l'impact des changements climatiques sur la productivité agricole.

<sup>7</sup> Voir Hess, U. et Im, S.Y. 2007. Saving Livelihoods through Weather Risk Management: The Role of Insurance and Financial Markets – A Case Study of Ethiopia. *Jour. of Rural Dev.*, 40(1): 21–30.

<sup>8</sup> Le PAM a détaché des spécialistes de la préparation auprès du Bureau du Coordonnateur principal du système des Nations Unies pour les grippe aviaire et humaine pour l'aider à rédiger les Directives du système des Nations Unies concernant la planification préalable et la préparation aux pandémies, dont doivent s'inspirer les équipes de pays des Nations Unies qui opèrent dans un environnement de pandémie. Ont participé à ce processus différents organismes des Nations Unies ainsi que des partenaires comme le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des organisations non gouvernementales et le secteur commercial, qui ont conjugué leurs efforts pour élaborer des plans de préparation des interventions aux plans national et communautaire.



10. Au Tchad, le PAM aménage des ouvrages de captage des eaux, fore des puits et répare des barrages. En Sierra Leone, il bonifie les terres marécageuses de l'intérieur et aide à planter des cultures arbustives. La Sous-Division de la planification préalable des secours et des interventions en cas d'urgence (OMEP) est le service du PAM chargé de centraliser les activités de préparation et d'intervention en cas d'urgence.
11. Le PAM s'attache également à réduire les risques de catastrophe par le biais de projets de développement. Beaucoup de projets Vivres pour la création d'avoirs aident à remettre en état et à protéger les terres et l'infrastructure au niveau des communautés. Des projets Vivres contre travail axés sur la gestion des bassins versants aident à atténuer l'impact de l'insuffisance des précipitations ou à aménager les routes pour que les villages soient accessibles par tout temps. En Mauritanie, le PAM utilise des projets basés sur une aide alimentaire pour appuyer la diversification des moyens de subsistance.
12. En outre, le PAM incorpore fréquemment des activités Vivres pour la création d'avoirs qui réduisent directement les risques auxquels sont exposées les communautés. Le programme de gestion des ressources environnementales en vue de favoriser la transition vers des moyens de subsistance durables (programme MERET) mené en Éthiopie est axé sur les communautés touchées par l'insécurité alimentaire qui vivent dans des écosystèmes fragiles et dégradés, où les crises alimentaires provoquées par le mauvais temps sont fréquentes. Ce projet rémunère sous forme de vivres le travail consistant à régénérer le couvert végétal, qui aide le sol à retenir l'eau et contribue à réduire les risques de sécheresses et d'inondations. Dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, le PAM a entrepris une opération spéciale pour renforcer les capacités de préparation et d'intervention en cas d'urgence des gouvernements.
13. Un important exemple du travail réalisé par le PAM dans le domaine de la réduction des risques est sa réaction à la hausse des prix des produits alimentaires et des carburants et à la menace qu'elle représente pour les moyens de subsistance et la situation nutritionnelle des populations. Il a lancé une action préventive sur le front de la demande, en élargissant les programmes de protection sociale (comme les programmes d'aide alimentaire, de bons d'alimentation et de transferts en espèces) et les programmes d'alimentation scolaire. En outre, le PAM soutiendra les moyens de subsistance ruraux en achetant les produits alimentaires dont il a besoin aux petits exploitants. Ces actions respectent les principes directeurs de la politique en matière de réduction des risques de catastrophe: elles sont menées sous la direction des gouvernements, avec l'aval de l'équipe de pays des Nations Unies, et en partenariat.

### **Avantage comparatif**

14. L'avantage comparatif du PAM en matière de prévention des catastrophes et de préparation préalable visant à réduire la faim aiguë et les pertes en vies humaines et en moyens de subsistance dans les situations de catastrophe tient à sa vocation opérationnelle, à sa présence sur le terrain et à sa compétence dans le domaine de la gestion des catastrophes. Grâce à sa présence sur le terrain, il connaît bien la situation locale, ce qui, joint aux analyses de la vulnérabilité, à de solides évaluations des besoins et aux capacités dont il dispose en matière de préparation et d'intervention en cas d'urgence, en fait un partenaire crédible pour les gouvernements à différents niveaux. Le PAM occupe une place de premier plan parmi les organismes des Nations Unies dans les domaines de l'alerte rapide, des analyses de l'impact immédiat et de la gestion des crises, qu'elles soient provoquées par une catastrophe naturelle ou une catastrophe due à l'homme. Ce magistère se trouve encore renforcé par les rapports étroits que le PAM entretient avec les



communautés par le biais de ses projets de protection sociale et de ses projets Vivres pour la création d'avoirs.

---

## CADRE DIRECTEUR<sup>9</sup>

15. L'approche générale suivie par le PAM en matière de réduction des risques de catastrophe est fondée sur les buts susmentionnés de l'Objectif stratégique 2 et comporte trois grands axes: i) identifier les risques et veiller à ce qu'ils soient bien compris; ii) prévenir les catastrophes en réduisant les risques; et iii) se préparer à l'éventualité d'une catastrophe. Le PAM concentre son action sur la réduction des risques de catastrophe qui sont susceptibles de provoquer un épisode de faim aiguë.

### Effets directs et impacts escomptés

16. À long terme, toutes les mesures tendant à prévenir les catastrophes ou à s'y préparer ont pour but de réduire sensiblement les pertes en vies humaines et les dommages matériels subis par les communautés et les pays<sup>10</sup>.

17. À moyen terme, ce cadre directeur a pour objet d'obtenir des programmes de réduction des risques de catastrophe les effets directs suivants:

- Les risques sont identifiés et compris à tous les niveaux de l'administration et au sein des communautés.
- Les gouvernements sont préparés à intervenir en cas de catastrophe.
- Les communautés et les pays en général sont résistants aux chocs et sont préparés à faire face à une catastrophe.

Ces effets directs sont liés à l'identification et à la prévention des risques de catastrophe et à la préparation préalable au niveau du gouvernement et des communautés. La figure 1 illustre les activités qui font généralement partie d'un cadre global de réduction des risques de catastrophe.

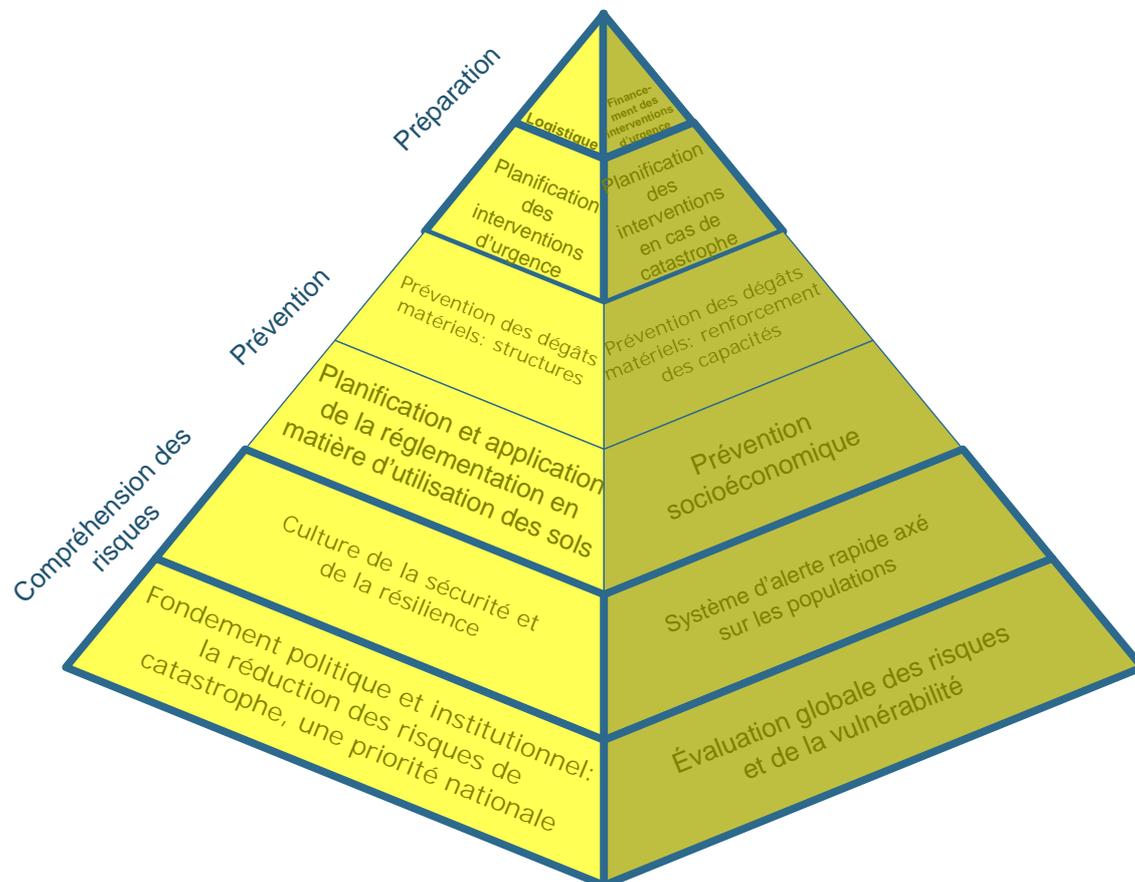
---

<sup>9</sup> Cette partie a été rédigée à partir des études réalisées dans cinq pays (Bangladesh, Burundi, Haïti, Mozambique et Tadjikistan) et sur l'étude intitulée "Policy Guidance Framework on Disaster Risk Reduction: Strengthening WFP's Disaster Risk Reduction Capacity in Compliance with the Hyogo Framework for Action 2005–2015", financée par le Gouvernement suédois.

<sup>10</sup> Cadre d'action de Hyogo pour 2005–2015, p. 9.



**Figure 1: Identification des risques, prévention et préparation en cas de catastrophe**



18. Pour que les risques soient pleinement compris, il faut que les conclusions des évaluations soient partagées, discutées, comprises et convenues entre toutes les parties prenantes et intégrées à la planification des activités à entreprendre au niveau des communautés pour parer à l'éventualité d'une catastrophe. En outre, un gouvernement ne peut être considéré comme étant bien préparé que si les structures, les rôles et les tâches que lui-même et les acteurs non gouvernementaux, à tous les niveaux, doivent accomplir en cas de catastrophe sont définis, convenus et coordonnés et si les ressources prévues à cette fin sont suffisantes. Cette préparation doit comporter notamment des systèmes d'alerte rapide qui fonctionnent au niveau des communautés et qui soient axés sur les populations. La résilience des communautés est la capacité: i) de faire face à un stress ou à une force destructrice, par résistance ou par adaptation; ii) de gérer ou de maintenir certaines structures et certains services de base à la suite d'un événement catastrophique; et iii) de se remettre ou de "refaire surface" après une crise.
19. Un effort global de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques a un impact direct sur les ménages en atténuant leur vulnérabilité et leur insécurité alimentaire. S'ils peuvent compter que les avoirs dont ils tirent leur subsistance seront protégés, les ménages pourront être encouragés à entreprendre des activités qui dégagent un profit plutôt que de ne se livrer qu'à des activités de subsistance moins risquées mais peu rentables qui ne font que renforcer les schémas hérités de pauvreté chronique. Jointe à un meilleur accès aux marchés, une telle protection des moyens de

subsistance peut donc créer des possibilités de développement, consolider la sécurité alimentaire et générer de nouvelles sources de revenus<sup>11</sup>. En outre, lorsqu'ils se sentent plus protégés, les ménages tendent à ne pas retirer leurs enfants de l'école pour les mettre au travail<sup>12</sup>. En général, les ménages résiliants prennent davantage soin de leurs membres et sont mieux à même de protéger leur capital physique et humain<sup>13</sup>.

## Partenariats

20. L'implication du gouvernement revêt une importance primordiale si l'on veut que les mesures de prévention des catastrophes soient efficaces. Le gouvernement central et les administrations et les communautés locales sont les principaux intervenants dans les programmes de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques et ce sont eux qui en sont responsables au premier chef. De plus, les gouvernements nationaux élaborent fréquemment des outils et des politiques adaptés à la situation qui prévaut dans le pays, de sorte que ce sont eux qui, sur les plans institutionnel et opérationnel, sont les mieux placés pour mener à bien des programmes de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets. Le rôle du PAM doit être d'aider les gouvernements à identifier et à combler les lacunes existantes de manière à améliorer l'efficacité de leurs activités.
21. Comme les catastrophes ignorent les frontières nationales et peuvent affecter plusieurs pays d'une même région, il importe de mettre en place un système régional de partage de l'information et de coordination<sup>14</sup>.
22. La mesure dans laquelle les activités de prévention et de préparation pourront être intégrées aux programmes du PAM dépendra non seulement des capacités de celui-ci mais aussi des partenariats que le PAM aura noués avec les autres intervenants – gouvernements nationaux, entités régionales, organisations non gouvernementales, autres organismes des Nations Unies et secteur privé<sup>15</sup> – pour échanger des informations, mener des recherches conjointes, tenir des bases de données intégrées et planifier et programmer conjointement les activités.
23. Certains des partenaires les plus importants à cet égard sont les suivants:
  - *Le secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC)* est une initiative lancée par des organismes des Nations Unies et des entités extérieures au système comme la Banque mondiale, l'Organisation météorologique mondiale (OMM)<sup>16</sup>, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le ProVention Consortium. Les principaux objectifs de la SIPC sont les suivants: i) mener une action de sensibilisation auprès du public; ii) faire mieux comprendre les

<sup>11</sup> "Comme le montre clairement la théorie du piège de la pauvreté, les ménages, toutes autres choses égales par ailleurs initialement, peuvent suivre des trajectoires d'accumulation différentes selon qu'ils ont plus facilement accès à des capitaux ou une assurance." Carter, M.R. et Barrett, C.B. 2006. The economics of poverty traps and persistent poverty: An asset-based approach. *Jour. of Dev. Studies*, 42(2): 178–99.

<sup>12</sup> Pour de plus amples renseignements sur les ménages du sud de l'Inde qui font travailler leurs enfants plutôt que de les envoyer à l'école pour compléter le revenu familial après un choc, voir Jacoby, H. et Skoufias, E. 1997. Risk, Financial Markets, and Human Capital in a Developing Country. *Review of Econ. Studies*, 64(3): 311–35.

<sup>13</sup> Pour un complément d'information sur la façon dont la croissance des enfants s'est trouvée affectée pendant et après les graves inondations qui ont sévi au Bangladesh en 1988, voir Foster, A.D. 1995. Prices, Credit Markets, and Child Growth in Low-Income Rural Areas. *Econ. Jour.*, 105(430): 551-70.

<sup>14</sup> Un exemple d'impact transfrontières est celui des inondations qui se sont produites au Bangladesh après les fortes pluies enregistrées en amont dans le bassin versant du Gange, en Inde.

<sup>15</sup> Un exemple est le Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement, qui mènera des opérations dans 51 pays.

<sup>16</sup> Le PAM coopère avec l'OMM afin de moderniser les services météorologiques nationaux, en vue de rendre possible les services de gestion des risques météorologiques.



risques, la vulnérabilité et les possibilités de prévention des catastrophes au plan mondial; et iii) obtenir des pouvoirs publics l'engagement de mettre en œuvre des politiques et d'adopter des mesures en vue de réduire les risques de catastrophe. En 2008, le secrétariat de la SIPC, le secrétariat de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et le PAM ont lancé ensemble un réseau mondial pour l'atténuation des risques de sécheresse.

- *La Banque mondiale et le Fonds international de développement agricole (FIDA)* cherchent à resserrer les liens entre les organismes de développement et les organismes humanitaires afin d'intégrer les mesures d'atténuation des risques à leurs programmes.
- *Le Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement*, géré par la Banque mondiale et la SIPC, a accordé des fonds en faveur de l'action de gestion des risques menée par le PAM en Éthiopie.
- *L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)*, dont le Groupe de travail sur la gestion des risques de catastrophe resserre la coordination entre les services techniques et les services opérationnels de l'Organisation afin d'améliorer l'efficacité de ses programmes de préparation et d'intervention en cas d'urgence. Le mandat de la FAO et celui du PAM sont dans une large mesure complémentaires en ce qui concerne la gestion des risques de catastrophe.
- *Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)* s'emploie, par le biais de son Bureau de la prévention des crises et du relèvement, à intégrer systématiquement des mesures d'atténuation des risques de catastrophe aux programmes de développement réalisés au plan national.
- *Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)* entretient un partenariat solide avec le PAM fondé sur l'action conjointe contre la faim chez les enfants.
- *Le ProVention Consortium*, coalition mondiale d'organisations internationales, de gouvernements, d'acteurs du secteur privé, d'organisations de la société civile et d'établissements universitaires, s'est fixé pour mission de renforcer la sécurité des communautés vulnérables et d'atténuer l'impact des catastrophes dans les pays en développement.
- *Le Réseau du système d'alerte rapide face aux risques de famine (FEWS NET) et le Service des études géologiques des États-Unis (United States Geological Survey, USGS)* figurent au premier rang mondial dans le domaine des techniques d'alerte précoce.
- *L'OMM* est une source importante pour toutes les données météorologiques et les outils de climatologie.
- *La SIPC et de grandes ONG internationales* sont les interlocuteurs en ce qui concerne la théorie et la pratique de la réduction des risques de catastrophe.



Le secteur privé et les instituts de recherche apportent également une utile contribution technique. Le PAM, qui travaille avec ces partenaires pour renforcer ses capacités techniques en adoptant de nouvelles technologies<sup>17</sup>, va donner une traduction concrète à ces partenariats dans le cadre de mémorandums d'accord et de programmes conjoints axés sur un certain nombre d'activités et de pays.

24. Sur le terrain, le PAM doit s'intégrer aux cadres de prévention et de préparation et trouver de solides partenaires techniques. Il importe également au plus haut point de mobiliser un appui technique approprié pour que les activités soient mises en œuvre correctement. L'un des enseignements retirés par le PAM de ses précédents projets de prévention des catastrophes est que leur succès peut être compromis par une conception défailante, un manque de rigueur technique et la fragilité des partenariats établis avec les acteurs spécialisés. Ces problèmes peuvent être résolus au moyen d'un appui technique approprié. Tel est le cas en particulier des travaux d'ingénierie, mais cela est vrai aussi pour de simples programmes communautaires de création d'avoirs qui doivent reposer sur la pratique des communautés et être réalisés conformément aux normes techniques internationalement reconnues.

## Principes directeurs

25. Le rôle du PAM en matière de réduction des risques de catastrophe est encadré par le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM) et le Comité permanent interorganisations. Au niveau des pays, il s'inspire du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) ainsi que des cadres de redressement et d'aide humanitaire<sup>18</sup>. Le PAM a participé à l'élaboration, en juin 2006, des Directives opérationnelles du Comité permanent interorganisations sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles, et un groupe de travail du Comité permanent a entrepris d'élaborer des directives concernant les principes à suivre en matière de réduction des risques de catastrophe en période de crise. Le processus d'élaboration des bilans communs de pays et des PNUAD peut également aider les gouvernements à réduire la vulnérabilité aux catastrophes.
26. Les activités de développement et les interventions périodiques en cas d'urgence doivent faire partie intégrante du continuum de la programmation. Dans les pays exposés à des catastrophes naturelles récurrentes, les mesures de prévention et de préparation et les programmes d'intervention en cas d'alerte doivent être intégrés aux IPSR, aux projets de développement, aux programmes de pays, aux documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et aux schémas de stratégie de pays.
27. Les actions de prévention mises sur pied par le PAM doivent être axées sur tous les ménages qui n'auraient pas les capacités nécessaires pour se nourrir en cas de catastrophe et entameraient les avoirs indispensables à leur subsistance. La vulnérabilité et la résilience des groupes potentiellement affectés par des catastrophes varient et dépendent de la base de ressources locales, de la nature des moyens de subsistance, des stratégies de survie, des

<sup>17</sup> Le PAM, le *Politecnico di Torino* et l'*Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l'Innovazione* (Institut supérieur des systèmes territoriaux pour l'innovation) se sont associés pour créer l'ITHACA (Technologies de l'information pour l'assistance, la coopération et l'action humanitaires) afin d'améliorer l'efficacité des activités de préparation des interventions en cas d'urgence du PAM au moyen de services et de technologies appliqués, surtout dans le domaine de la prévention des catastrophes naturelles. Le PAM collabore également avec l'Institut international de recherche sur le climat et la société dans le domaine de la gestion des risques climatiques.

<sup>18</sup> Document d'information sur les stratégies de réduction des risques de catastrophe établi en vue de la réunion conjointe de janvier 2008 des Conseils d'administration du PNUD/UNFPA, de l'UNICEF et du PAM. Dans ce document, le PAM est également invité à intégrer des mesures de réduction des risques de catastrophe à ses programmes et à mettre en œuvre le Cadre d'action de Hyogo.



valeurs culturelles et des traditions. Des approches participatives doivent améliorer le ciblage et favoriser la prise en charge des activités par les intéressés.

28. La structure des relations entre les sexes joue un rôle important dans les stratégies d'atténuation des effets des catastrophes. Fréquemment, les hommes et les femmes adoptent des stratégies différentes face à des catastrophes naturelles répétées. Plus les femmes sont pauvres et plus les types d'activités qui leur sont ouvertes sont limités par des contraintes culturelles, et plus elles risquent de périr ou de perdre tous leurs biens en cas de catastrophe. Conformément à sa politique en matière de problématique hommes-femmes, le PAM doit adopter une approche participative pour veiller à ce que les femmes soient également représentées dans les activités.
29. Dès la conception du projet, il importe de mettre en place des systèmes locaux de suivi et d'évaluation (S&E) fondés sur un cadre logique qui puissent être utilisés pour ajuster les programmes en cas de besoin en vue d'en améliorer les résultats. Les systèmes de S&E servent à démontrer le rapport coût-efficacité, qui est l'un des quatre effets directs escomptés des activités de prévention.

## Conception d'un ensemble global de programmes de réduction des risques de catastrophe au niveau des pays

### ⇒ 1. Compréhension des risques

30. La première des trois tâches fondamentales que doit mener à bien un bureau de pays pour concevoir un programme de réduction des risques de catastrophe consiste à identifier les risques et à faire en sorte que chacun en comprenne les incidences. Il faut pour cela entreprendre des évaluations détaillées des risques, renforcer les systèmes d'alerte rapide, mettre en place les bases institutionnelles et les politiques propres à réduire les risques de catastrophe et promouvoir une culture de la sécurité et de la résilience.
31. Dans ce domaine, le PAM peut aider les gouvernements à réduire les risques:
- *En réalisant des évaluations et des analyses détaillées des risques et de la vulnérabilité.* Les services du PAM chargés de l'analyse de la sécurité alimentaire peuvent évaluer la vulnérabilité d'une population et les conséquences d'un choc éventuel sur sa sécurité alimentaire en général. Les analyses sont réalisées au niveau des ménages et tiennent compte des différences entre les sexes.
  - *En évaluant les capacités et en renforçant continuellement les systèmes d'alerte rapide.* Des systèmes d'alerte rapide axés sur les populations et des systèmes plus ciblés de suivi de la sécurité alimentaire, s'ils vont de pair avec des mécanismes de communication et de diffusion de l'information qui fonctionnent bien, permettent de faire suivre une alerte rapide par une intervention immédiate.
32. Le PAM peut également appuyer:
- *Les efforts entrepris par les gouvernements pour élaborer une politique nationale de prévention et d'atténuation.* Cette politique doit être fondée sur une analyse approfondie des risques liés à la survenance d'une catastrophe et des coûts et des avantages potentiels d'une atténuation de ces risques, particulièrement pour les populations pauvres qui sont menacées par l'insécurité alimentaire ou qui sont les plus

vulnérables aux catastrophes. L'on peut ainsi faciliter la prise de décisions, réduire les chevauchements d'activités et préciser les responsabilités respectives<sup>19</sup>.

- *La promotion d'une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux de la société, l'atténuation des risques de catastrophe étant alors considérée comme relevant de la responsabilité de chaque citoyen.* Cela suppose une étroite collaboration entre toutes les parties prenantes, la recherche d'un consensus et un effort de la part des pouvoirs publics de faire mieux comprendre les risques. En outre, cette tâche doit être intégrée aux programmes de travail et aux politiques, aux échelons national et provincial. Les programmes du PAM, notamment les programmes d'alimentation scolaire, peuvent jouer le rôle de plateformes sur lesquelles les gouvernements et les partenaires s'appuieront pour mettre en place et développer une culture de la sécurité et de la résilience.

## ⇒ 2. Prévention

33. La prévention a pour but d'éviter les dommages en réduisant la vulnérabilité. Elle passe notamment par des mesures visant à se prémunir contre des chocs futurs, lesquelles peuvent notamment revêtir la forme de filets de protection sociale reposant sur une aide alimentaire et de programmes Vivres pour la création d'avoirs, qui peuvent constituer des mécanismes de protection des moyens de subsistance. Les activités Vivres pour la création d'avoirs qui présentent un intérêt à cet égard peuvent notamment consister à construire des digues ou planter un grand nombre d'arbres pour réduire les risques d'inondation et de glissement de terrain causés par de fortes pluies.
34. L'on peut distinguer trois catégories de mesures de prévention des effets induits par les catastrophes naturelles: i) la prévention des dommages socioéconomiques; ii) la prévention des dommages matériels; et iii) la planification de l'utilisation des sols. Ainsi, avant que ne survienne une catastrophe, le PAM mène des activités de prévention par le biais de ses programmes Vivres pour la création d'avoirs (dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, par exemple au moyen d'activités de plantation d'arbres ou d'aménagement de réseaux d'irrigation) et d'une assistance technique ciblée. Après une catastrophe, le PAM incorpore à ses interventions de secours des activités de prévention<sup>20</sup>. En fait, une catastrophe offre une possibilité de renforcer la prévention en suscitant une prise de conscience accrue des risques au sein de la population.
35. Les mesures tendant à atténuer les dommages socioéconomiques causés par une catastrophe ont pour but de mettre en place des mécanismes de nature à renforcer la résilience des populations les plus pauvres et les plus vulnérables à une catastrophe en créant des activités génératrices de revenus nouvelles et plus diversifiées et, fréquemment, en diversifiant les moyens de subsistance<sup>21</sup>. Ces mécanismes doivent être incorporés au processus d'élaboration des stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté.

<sup>19</sup> Le secrétariat de la SIPC a demandé au PAM de codiriger un réseau pour la réduction des risques de sécheresse. Le PAM et le secrétariat de la SIPC ont alors soumis le projet théorique à la Commission du développement durable, à New York, en mai 2008.

<sup>20</sup> Par exemple en "reconstruisant mieux" conformément aux normes d'urbanisme visant à accroître la résistance des bâtiments.

<sup>21</sup> À partir de quel niveau de risque convient-il de passer de la prévention matérielle des risques à des mesures de transfert des risques et de préparation aux catastrophes? Le lecteur trouvera une analyse très instructive des relations entre risque et résilience d'une part et assurance indexée d'autre part dans l'article "Livelihood Cost-Benefit Analysis of Drought Index Insurance under a Changing Climate in Northern India", DFID Risk to Resilience Project. Hochrainer, S., Kull, D., Mechler, R. et Patnaik, U. Assessing the costs and benefits of financial drought risk management in Uttar Pradesh, India. In P. Sum (ed). *Managing Drought Risk*. SIPC (à paraître). Les auteurs font valoir que "la solution intégrée combinant irrigation et assurance est la plus efficace sur le plan économique; en effet, l'irrigation offre un remède aux épisodes de sécheresse les plus fréquents, et l'assurance aux moins fréquents."



### **Encadré 1: La crise des prix des aliments et des carburants et le rôle du PAM**

La hausse des prix des produits alimentaires a de sérieuses conséquences pour les ménages vulnérables qui vivent dans les pays à faible revenu et les pays exposés aux crises. Son impact sur l'état de santé et la situation nutritionnelle des populations peut compromettre la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. La hausse des prix aggraverait certainement la pauvreté et le dénuement des ménages les plus vulnérables, et les plus affectés seront les ménages dirigés par des femmes, les agriculteurs marginaux, les citoyens pauvres et les pasteurs.

Cette hausse des prix s'est produite à un moment où le climat devient de plus en plus erratique. Cette double crise s'est propagée rapidement et est une nouvelle source de difficultés pour les populations qui n'ont qu'une capacité de résistance limitée face aux chocs, d'autant que son impact pourrait durer fort longtemps. Pour faire face à la situation, le PAM a:

1. adopté des mesures immédiates pour répondre aux besoins urgents, prévenir la malnutrition et stabiliser la situation de la sécurité alimentaire;
2. appuyé des mesures à moyen terme en vue d'accroître la production agricole; et
3. encouragé des efforts à plus longue échéance tendant à créer un environnement politique plus propice à une croissance favorable aux pauvres.

Il importe au plus haut point que les gouvernements prennent en mains les interventions mises en œuvre. Le PAM appuie les gouvernements par le biais de différentes activités, comme les suivantes:

1. évaluation et analyse de l'évolution de la situation;
2. ajustement des programmes existants;
3. suivi et interventions en milieu urbain;
4. conseils sur les politiques visant à s'attaquer aux problèmes de disponibilité et d'accessibilité des produits alimentaires;
5. fourniture d'une assistance technique, sur demande; et
6. action de sensibilisation en vue de mobiliser un financement et d'organiser une action collective avec les partenaires.

Le PAM non seulement s'attache à faire face aux besoins immédiats des populations vulnérables touchées par l'insécurité alimentaire mais inscrit son action dans un cadre plus général, au niveau des pays et au niveau mondial, en vue de garantir un approvisionnement adéquat au plan local. Les partenariats revêtent une importance capitale pour évaluer l'ampleur de la crise provoquée par la hausse des prix et réagir comme il convient.

36. Les composantes cadre de réduction des risques de catastrophe: lorsque la population risque de souffrir de la faim sous l'effet d'une catastrophe, le PAM peut lui apporter son aide.

- *Prévention des dégâts matériels, notamment à travers la contribution à des projets de construction de nouvelles infrastructures et de protection des installations essentielles existantes.* Cette prévention peut consister à mettre sur pied des infrastructures rurales afin de limiter les dégâts causés par les inondations, de ralentir le processus de désertification ou de réduire les pertes entraînées par les ouragans. L'appui du PAM



pourrait prendre les formes suivantes: renforcement des capacités, programmes de transferts monétaires ou de bons d'alimentation et activités Vivres pour la création d'avoires ou Vivres contre travail;

- *Intégration de la réduction des risques de catastrophe dans le développement urbain et rural ainsi que dans la planification de l'utilisation des terres, et renforcement des mécanismes d'application des réglementations.* Ces activités comprennent la prise en compte du risque et de la vulnérabilité dans la planification de l'utilisation des sols et les réglementations (codes de zonage et du bâtiment, par exemple). Priorité pourrait être donnée à la recherche de solutions au problème des campements urbains informels et de lieux d'implantation adaptés aux installations et infrastructures cruciales.

**Encadré 2: L'expérience du PAM en matière de prévention des catastrophes  
Bangladesh: activités globales d'atténuation des risques  
et de préparation aux crises**

Le Bangladesh est sujet aux inondations, aux sécheresses et aux cyclones. À Rajbari, petit village de la rive ouest du Gange, il arrivait régulièrement que les habitants abandonnent leurs maisons et perdent une partie de leur bétail et de leurs avoires lorsque le fleuve montait en crue. Début 2006, le Gouvernement, la communauté locale et le PAM ont lancé un projet commun: les villageois ont reçu du Gouvernement de la nourriture et des espèces en contrepartie de la construction d'habitations sur de petites buttes résistantes, où elles seraient à l'abri des inondations. Les propriétaires de ces maisons sont ainsi considérés comme plus solvables, et des prêts leur sont plus facilement consentis. Tirant parti de leurs nouvelles compétences, 25 femmes de Rajbari organisent contre rémunération des travaux de construction de maisons dans d'autres villages.

Au Bangladesh, les donateurs sont convenus que le PAM était l'organisation la mieux à même de coordonner les activités de préparation aux catastrophes et d'atténuation de leurs effets. Leur choix a été motivé par le rôle de chef de file du Programme au sein du Groupe d'intervention d'urgence et par le fait qu'il préside l'Équipe des Nations Unies pour la gestion des catastrophes. Le bureau de pays du PAM, par l'intermédiaire de son unité chargée de la réduction des risques de catastrophe, a élaboré et mis en œuvre une approche globale ainsi qu'un ensemble complet d'activités de prévention et d'atténuation. Grâce à une évaluation des risques effectuée en collaboration avec certains partenaires, le bureau de pays est à présent bien préparé aux urgences majeures; le ciblage géographique repose en partie sur les constatations des évaluations des risques conduites dans les districts dans lesquels des projets d'atténuation des effets des catastrophes ont été mis en place. Le PAM a également réalisé des travaux supplémentaires d'atténuation dans des zones exposées aux catastrophes naturelles.

⇒ 3. *Préparation aux catastrophes*

37. Lorsqu'une catastrophe survient, les conséquences et les pertes peuvent être considérablement limitées si les pouvoirs publics, les communautés et les individus des zones à risque sont bien préparés et prêts à agir et disposent des connaissances et des capacités nécessaires pour gérer la crise efficacement. Cette réactivité exige une compréhension commune des pratiques optimales de préparation aux catastrophes,



notamment au niveau des communautés, mais aussi et autant que possible à l'échelon national, voire régional. Sous la direction des gouvernements, le PAM peut agir au sein de l'équipe de pays des Nations Unies à travers les actions ci-dessous.

- i) *Renforcement de la planification et de la programmation d'activités de préparation aux catastrophes au niveau des pays.* Il est essentiel que les parties prenantes s'entendent sur la coordination des actions et la répartition des responsabilités avant qu'une crise ne prenne de l'ampleur. Cette entente nécessite une meilleure communication avec les donateurs et les autorités nationales, en particulier lors des premières phases des crises<sup>22</sup>. Les activités à mettre en place en cas de catastrophe doivent être planifiées à l'avance et mises en place rapidement.
- ii) *Préparation logistique, qui comprend la mise en place anticipée de stocks et de personnel ainsi qu'une évaluation rapide des besoins au lendemain des catastrophes.* Les entrepôts de matériel destiné aux interventions humanitaires et le Module de la logistique sous-tendent les efforts consentis à l'échelle mondiale pour renforcer les capacités logistiques et se préparer aux catastrophes. Le PAM accueille le Centre logistique commun des Nations Unies (UNJLC) et l'Équipe d'intervention rapide dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications (FITTEST), qui permettent d'intervenir rapidement dans les situations d'urgence et d'appuyer les opérations humanitaires de grande ampleur en assurant des services complets d'information, de télécommunications et de fourniture d'électricité.
- iii) *Planification des interventions d'urgence selon un processus stratégique et opérationnel visant à relier les informations du système d'alerte rapide et l'action d'urgence au moyen de scénarios.* Le PAM possède un cadre de planification des interventions d'urgence ainsi que des dispositifs techniques et des mécanismes de coordination, mais dans de nombreux pays, il n'existe aucun plan d'intervention adapté pour l'atténuation des effets des catastrophes. Le PAM et ses partenaires pourraient mettre en place des plans d'intervention d'urgence et des plans opérationnels dans les pays exposés aux catastrophes naturelles afin de renforcer les objectifs d'atténuation des effets dans les stratégies nationales et d'associer les actions d'urgence au système d'alerte rapide à travers les activités de développement en cours<sup>23</sup>.
- iv) *Financement des interventions d'urgence au niveau local et au niveau global.* Au niveau local, le financement des interventions d'urgence suppose la mise au point et l'appui d'instruments, semblables à ceux employés dans l'assurance, qui renforcent la fiabilité, l'adéquation et la coordination des indemnités en déplaçant le risque des bénéficiaires vers les preneurs de risques publics ou privés<sup>24</sup>. Il est également possible de faire appel à un filet de sécurité ou d'élargir un filet de sécurité existant afin de transférer respectivement le risque aux gouvernements et aux marchés de

<sup>22</sup> Le Programme de restructuration du marché céréalier du Mali témoigne de la façon dont les donateurs, un gouvernement et le PAM peuvent travailler ensemble au sein d'un réseau national d'alerte rapide pour coordonner l'assistance alimentaire.

<sup>23</sup> Lorsque l'urgence est provoquée par un événement dans un pays voisin, une planification régionale des interventions est nécessaire. Les inondations de 1998 au Bangladesh, par exemple, ont été causées en partie par les pluies torrentielles qui se sont abattues sur les collines dénudées de l'Himalaya indien. Le PAM a également élaboré un plan régional d'intervention d'urgence en Afrique australe lors du passage d'El Niño en 1997. La décentralisation et le regroupement par région des bureaux de pays du PAM se prêtent en effet bien à la planification régionale. Pour autant, même dans les zones dotées d'une entité régionale, il est souvent difficile de concevoir une approche commune de prévention des catastrophes et d'intervention en raison des différences de politiques et de priorités nationales mais aussi des disparités des capacités institutionnelles.

<sup>24</sup> Voir *World Development Report 2008: Agriculture for Development* (Rapport sur le développement dans le monde 2008: L'Agriculture au service du développement), pp. 89 et suivantes, ainsi que Hess, U. et Portegies, M. 2008. *Catastrophe Relief Voucher Scheme in Managing Drought Risk*. Genève, SIPC (à paraître). Le FIDA et le PAM effectuent des recherches conjointes sur les thèmes suivants: i) instruments de transfert des risques liés aux inondations et aux sécheresses au niveau local en Chine; et ii) durabilité et reproductibilité à plus large échelle de la gestion des risques météorologiques, avec le concours de la Fondation Bill et Melinda Gates.



l'assurance<sup>25</sup>. Dans certains cas, les bénéficiaires apportent leur "contribution" a posteriori en participant à des programmes de travaux d'intérêt public<sup>26</sup>. Le PAM peut appuyer les gouvernements et le secteur privé dans l'élaboration des outils de transfert des risques météorologiques. Au niveau global, ce type de financement met en contact les donateurs internationaux avec les sociétés de réassurance et d'autres acteurs des marchés financiers afin de transférer les risques supportés par certains pays. L'établissement d'un indice des risques météorologiques et la tarification des transferts facilitent la comparaison entre les coûts de la réduction des risques et ceux des interventions en cas de catastrophe. Cette approche permet également de déterminer clairement les compromis financiers et de démontrer l'utilisation optimale des fonds<sup>27</sup>.

### **Encadré 3: L'expérience du PAM en matière de prévention des catastrophes**

#### **Tadjikistan: les lendemains d'une catastrophe**

Le Tadjikistan est exposé aux inondations soudaines, aux avalanches, aux coulées de boue et aux tremblements de terre. À la suite d'une intervention d'urgence réalisée dans le pays, le PAM a réorienté ses efforts sur des projets de développement et de prévention, en aidant les communautés à reconstruire leurs maisons aux normes antisismiques. À Dusti, dans le sud du Tadjikistan, le PAM et l'ONG Habitat pour l'humanité ont mis en œuvre un projet Vivres contre travail pour rebâtir des maisons détruites par le tremblement de terre de 2006. Dans le cadre de ce projet, Habitat pour l'humanité fournissait une assistance technique et des matériaux, tandis que le PAM distribuait des rations alimentaires. Le projet a permis de réaliser des habitations antisismiques et a démontré les avantages de techniques de construction plus efficaces. Après son achèvement, la communauté a conçu un autre projet de suivi des maisons existantes conformes aux normes antisismiques. À cette occasion, le soutien du PAM a également été sollicité.

À Ayni, le PAM, le PNUD et le bureau local du Ministère du travail ont appuyé un projet de protection contre les inondations saisonnières répétées d'un canal menant à la principale source d'irrigation. L'ensemble de la communauté a participé à l'édification d'une digue de 3,5 km en pierre et en béton qui préserve les maisons du village des crues soudaines au printemps. Les villageois ont également canalisé l'eau et amélioré le réseau d'irrigation afin de générer des revenus et d'alimenter le moulin communautaire. Deux kilomètres de canaux supplémentaires destinés à protéger la zone en amont de la rivière sont prévus en 2009.

<sup>25</sup> H. Alderman et T. Haque 2006. Countercyclical safety nets for the poor and vulnerable. *Food Policy*, 31: 372–383; et Barnett, B.J., Barrett, C.B. and Skees, J.R. Poverty traps and index-based risk transfer products. *World Development* 36(10): 1766–85.

<sup>26</sup> Voir SIPC, 2004. *Vivre avec le risque: Une étude mondiale des initiatives menées en matière de prévention des catastrophes*. Cet ouvrage fait valoir que les programmes de travaux d'intérêt public doivent être organisés lorsque les bénéficiaires disposent de davantage de temps, après les récoltes par exemple.

<sup>27</sup> Voir SIPC, 2007. *Drought Risk Reduction Framework and Practices*, p. 35.



## Préparation des approches de réduction des risques de catastrophe

38. Le PAM contribuera à l'élaboration des cadres de réduction des risques de catastrophe. Dans certains pays qui ne disposent pas de tels cadres vivent des communautés susceptibles de communiquer des enseignements importants tirés de leur expérience<sup>28</sup>. Cela étant, la contribution du PAM reposera sur l'état de préparation des pays à ce type d'intervention. Le degré de préparation dépend du niveau d'organisation institutionnelle et de gouvernance du pays ainsi que de son expérience récente des chocs. La faiblesse des institutions et l'oubli progressif des conséquences des crises diminuent le niveau de préparation d'un pays à ce type de programme. À l'inverse, un haut niveau de développement institutionnel crée un environnement propice à l'action, et le souvenir récent d'une catastrophe majeure ouvre la voie à la prévention des crises et à la préparation aux catastrophes. Conjugués, ces deux facteurs permettent d'obtenir un degré élevé de préparation des pays. Plusieurs approches doivent être envisagées pour prendre en compte la capacité d'agir d'un pays ainsi que les résultats de l'analyse des lacunes et des besoins:
- i) *Approche communautaire*. Cette approche s'intéresse aux communautés les plus fragiles des zones les plus vulnérables et vise à obtenir des effets de démonstration. En cas de contraintes pesant sur les capacités de mise en œuvre, le gouvernement, le PAM et les partenaires optent pour quelques actions et traitent uniquement les risques les plus importants.
  - ii) *Approche nationale*. Cette approche comprend les principales tâches de définition des risques, de prévention et de préparation aux catastrophes. Les facteurs importants sont la maîtrise et la transparence des gouvernements, le niveau de sensibilisation suite aux catastrophes ainsi que la capacité de déployer des efforts de prévention ("possibilités offertes").
  - iii) *Approche fondée sur un cadre complet de définition des risques, de prévention et de préparation aux catastrophes avec le concours du secteur privé*. Cette approche comprend également le transfert des risques de catastrophe auxquels sont exposés les ménages (assurance en cas de catastrophe et de mauvaise récolte, plans d'indemnisation ciblés) ainsi que le transfert des risques météorologiques au niveau général. Les interventions sont axées sur l'assistance technique et le renforcement des capacités des gouvernements.
39. L'importance relative de la définition des risques, de la prévention et de la préparation aux catastrophes ainsi que du rôle du PAM variera selon l'environnement du pays. Le rôle considérable du Programme en matière de secours est crucial pour exploiter les "possibilités offertes" à la suite de catastrophes, possibilités qui se traduisent par une plus forte prise de conscience de la nécessité de la prévention et de la préparation aux crises mais aussi d'un accès plus large au financement de telles activités. Le PAM doit saisir cette occasion pour intégrer la prévention dans ses programmes de secours et de redressement et, dans la mesure du possible, se servir des programmes existants comme points d'entrée.

<sup>28</sup> Cinq niveaux de résistance des communautés peuvent être mis en évidence: 1) méconnaissance des problèmes ou manque de motivation pour leur trouver une solution. Les actions sont limitées à l'intervention en cas de crise; 2) reconnaissance des problèmes et volonté de leur trouver une solution. La capacité d'agir (connaissances et compétences, ressources humaines, matérielles et autres) demeure limitée. Les interventions sont généralement ponctuelles, morcelées et à court terme; 3) élaboration et mise en œuvre de solutions. La capacité d'agir est renforcée et conséquente. Les interventions sont plus nombreuses et à plus long terme; 4) cohérence et intégration. Les interventions sont vastes, couvrent tous les principaux aspects du problème et sont reliées au sein d'une stratégie à long terme cohérente; 5) il existe une "culture de la sécurité" parmi toutes les parties prenantes. Cette culture se traduit par l'intégration d'activités de prévention et d'atténuation dans l'ensemble des politiques, procédures de planification, pratiques, attitudes et comportements. (Twigg, J. 2007. *Characteristics of a disaster-resilient community: A guidance note*, version 1. Londres, Department for International Development (RU) Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group).

40. Le PAM peut faire office de plaque tournante, avoir un rôle d'appui ou encore exercer seulement une influence très limitée selon que les activités sont entreprises avant ou après la crise, mais aussi selon le type d'activités et l'expérience et les niveaux de compétences du Programme. En outre, les outils à sa disposition varient considérablement. Le tableau 1 donne un résumé des activités de réduction des risques de catastrophe.

Activité de réduction des risques de catastrophe (RRC)		Rôle du PAM	OUTILS DU PAM												
			Renforcement des capacités	Espèces/bons d'alimentation	Vivres pour la formation	Vivres contre travail/pour la création d'emplois	Santé et nutrition maternelles et infantiles	Alimentation scolaire (VPE)	Activités liées aux opérations spéciales	Alimentation thérapeutique	Évaluations de la vulnérabilité	Outils de transfert des risques météorologiques	Systèmes d'alerte rapide	Interventions sur les marchés	
<b>COMPRÉHENSION DU RISQUE</b>															
Système d'alerte rapide centré sur les populations		Rôle principal	✓								✓			✓	✓
Évaluation globale des risques et de la vulnérabilité		Rôle principal									✓	✓			
Culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux		Rôle limité/d'appui	✓	✓		✓			✓						
Politique générale et base institutionnelle: la RRC, une priorité nationale		Rôle limité/d'appui	✓	✓											
<b>PRÉVENTION</b>															
Prévention des dégâts matériels		Rôle limité/d'appui		✓	✓		✓			✓					
Planification et application de la réglementation en matière d'utilisation des sols		Aucun rôle													
Prévention socioéconomique		Rôle principal	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓			✓
<b>ATTÉNUATION DES EFFETS</b>															
Financement des interventions d'urgence		Rôle limité/d'appui	✓										✓	✓	
Planification des interventions d'urgence		Rôle principal	✓	✓								✓			✓
Degré de préparation logistique		Rôle principal	✓			✓	✓								

**LÉGENDE**  
 Outils les mieux adaptés ✓✓  
 Outils d'accompagnement ✓

## LIENS AVEC D'AUTRES OBJECTIFS STRATEGIQUES ET POLITIQUES

41. Les cadres de prévention des catastrophes et de préparation préalable doivent également être intégrés dans l'Objectif stratégique 1 du PAM, à savoir "Sauver des vies et protéger les moyens de subsistance dans la réalisation de cet objectif en réduisant les besoins engendrés par les situations d'urgence et en facilitant par là-même la mise en œuvre d'interventions adéquates et rapides.
42. La prévention et la préparation sont étroitement liées à l'Objectif stratégique 3, "Remettre sur pied les communautés et reconstituer leurs moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe ou dans les périodes de transition". Après un choc, la phase de redressement vise à rétablir les moyens de subsistance initiaux et la réduction des risques de catastrophe peut contribuer à atteindre cet objectif. Les activités de prévention et d'atténuation permettent de renforcer la viabilité des moyens de subsistance et leur résistance face aux crises.
43. L'Objectif stratégique 4, "Réduire la faim chronique et la dénutrition", constitue un élément clé de la prévention socioéconomique, car il réduit l'exposition des communautés aux catastrophes. La prévention engendre des ménages plus résistants, qui tirent parti de leur potentiel économique et atteignent ainsi des niveaux supérieurs de sécurité alimentaire. Les personnes bien nourries ont moins de risques de succomber ou de perdre leurs moyens de subsistance dans les situations de crise.
44. L'Objectif stratégique 5, "Renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim [...]" est essentiel à la réussite du cadre de réduction des risques de catastrophe mais aussi à la réalisation de l'objectif global de réduction des pertes entraînées par les catastrophes. En particulier, les activités de l'Objectif stratégique 5 aident les gouvernements à mieux se préparer aux catastrophes. Les initiatives du PAM consistant à acheter des produits aux petits producteurs jetteront les bases de l'amélioration des revenus et du renforcement des avoirs, en rendant les ménages plus résistants.
45. Ce document directif repose sur la politique du PAM mise au point en 2004 en vue de créer des filets de sécurité. Cette politique décrit comment le Programme peut améliorer la définition, la conception et la mise en œuvre des programmes d'assistance alimentaire dans le cadre d'une stratégie de protection sociale nationale.
46. La politique de distribution d'espèces et de bons d'alimentation du PAM propose des outils convenant très bien au cadre de prévention exposé ici. Les programmes Espèces contre travail et Espèces pour l'acquisition d'avoirs renforcent la participation aux activités de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets.
47. Il y a également lieu de tenir compte du projet de Politique et de stratégie du PAM en matière de problématique hommes-femmes dans la prévention et l'atténuation des crises, car ce document fixe de nouvelles priorités programmatiques en faveur des femmes, qui serviront à orienter le travail du Programme et ses efforts de sensibilisation auprès des partenaires nationaux.
48. La politique du PAM relative aux interventions en milieu urbain s'inscrit également dans le cadre de la prévention des catastrophes et de l'atténuation de leurs effets. Dans les milieux urbains, les mesures de ciblage, de suivi et de sécurité sont parfois loin d'être parfaites; pourtant, les interventions dans ce type d'environnement sont souvent justifiées par le grand nombre de personnes vulnérables auxquelles il est porté assistance.

## CONSEQUENCES POUR LE PAM

### Priorités de programmation du PAM

49. L'appui de cadres nationaux de réduction des risques de catastrophe (plutôt que la réaction aux chocs pour sauver des vies) appelle une évolution de la réflexion au sein de la communauté humanitaire. Les efforts déployés avant les catastrophes nécessitent des indicateurs de résultats qui dépassent les simples cibles de distribution de vivres. Le PAM en particulier peut exploiter l'expérience et les compétences considérables acquises en interne en matière de réduction des risques de catastrophe pour améliorer ses programmes. Cette démarche suppose de renforcer le rôle de l'institution dans le processus stratégique de réduction de la pauvreté. L'intégration de la prévention des catastrophes et de la préparation préalable suppose d'employer de nouvelles méthodes pour déterminer et valoriser la réussite des projets. Pour obtenir les nouveaux résultats attendus, il faut établir de nouvelles cibles et de nouveaux cadres de suivi.

### Financement

50. Lors de l'examen de son cadre financier, le PAM veillera à la mise en place de mécanismes appropriés pour le financement des activités de réduction des risques de catastrophe, lesquelles nécessitent un mécanisme de financement différent, qui ne soit pas fondé exclusivement sur les quantités de vivres distribuées comme c'est aujourd'hui le cas au PAM. Dans certains cas, des donateurs allouent des fonds spéciaux pour de telles activités en dehors des canaux humanitaires ou des canaux de développement traditionnels de l'institution. Le PAM recherchera les moyens d'obtenir de tels financements avec le concours des donateurs et des gouvernements hôtes, notamment pour appuyer le rôle de chef de file des pouvoirs publics nationaux dans le domaine du renforcement des capacités.

### Conception des programmes

51. Le PAM examinera les directives d'élaboration de ses programmes afin de déterminer comment il pourrait intégrer le travail de préparation aux catastrophes et de prévention de celles-ci dans ses opérations et programmes et intervenir plus tôt afin de prévenir la faim aiguë.

52. Des activités Vivres contre travail, Vivres pour la création d'avoirs ou Espèces contre travail ou des activités de renforcement des capacités menées dans un objectif de réduction des risques de catastrophe devraient être mises en œuvre avec un solide appui technique et des orientations claires quant à la sélection des activités. Ces activités devraient reposer sur un minimum de normes communes de conception, d'exécution, de suivi et d'évaluation. L'expérience montre que pour réussir, les projets de prévention et de préparation en cas de catastrophe doivent faire appel à des partenaires techniques compétents<sup>29</sup>. La révision des directives d'élaboration des programmes Vivres contre travail et Espèces contre travail ainsi que l'instauration de contrôles qualité à toutes les phases des projets contribueraient à la mise en place de bonnes pratiques à l'échelon des pays.

53. Les outils dont dispose le PAM actuellement peuvent, dans une certaine mesure, être utilisés dans les activités de réduction des risques de catastrophe (voir le tableau 1 plus haut). Cependant, ces instruments appuient les programmes plus qu'ils ne les orientent. La réduction des risques de catastrophe nécessite également de renforcer les capacités et de

<sup>29</sup> Parmi les exemples de projets de ce type, citons le programme MERET en Éthiopie, les activités Vivres contre travail au Burundi et un projet commun Organisation internationale du travail/PAM en Haïti.



transférer des connaissances, domaines dans lesquels le PAM peut apporter beaucoup, à condition toutefois d'adapter ses outils opérationnels actuels.

### **Dotation en personnel**

54. Des chargés de programmes possédant des compétences en matière de prévention et d'atténuation devraient être affectés dans certains bureaux de pays. Ces fonctionnaires devraient bénéficier de l'expérience et des connaissances du personnel du Siège et des bureaux régionaux dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe.

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

CRED	Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEMA	Federal Emergency Management Agency (Agence fédérale de gestion des situations d'urgence)
FEWS NET	Réseau du système d'alerte rapide face aux risques de famine
FICR	Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
FIDA	Fonds international de développement agricole
FITTEST	Équipe d'intervention rapide dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications
GEI	Groupe d'évaluation indépendante
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
ITHACA	Technologies de l'information pour l'assistance, la coopération et l'action humanitaires
MERET	programme de gestion des ressources environnementales en vue de favoriser la transition vers des moyens de subsistance durables
OEDP	Division des politiques, de la planification et des stratégies
OMEP	Sous-Division de la planification préalable des secours et des interventions en cas d'urgence
OMM	l'Organisation météorologique mondiale
ONG	organisation non gouvernementale
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
S&E	suivi et d'évaluation
SIPC	la Stratégie internationale de prévention des catastrophes
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNJLC	Centre logistique commun des Nations Unies
USGS	United States Geological Survey (Service des études géologiques des États-Unis)