GAR 2011

Chapitre 7

Réformer la gouvernance des risques

Vue du sud de Mumbai depuis le World Trade Centre montrant le bidonville de pêcheurs Koli, les premiers habitants des sept îles qui sont devenues Mumbai.
Photo : Mark Henley/Panos Pictures

Chapitre 7 Réformer la gouvernance des risques

Comme il est ressorti de l'évaluation des progrès dans la mise en œuvre du CAH (Chapitre 4), les modalités institutionnelles, la législation et les politiques relatives à la gestion des risques de catastrophe (GRC) se concentrent sur la gestion des risques, la préparation et l'intervention. Même là où des systèmes institutionnels multisectoriels pour la GRC ont été créés, la responsabilité et les politiques publiques se situent encore au niveau des organisations de gestion des catastrophes, lesquelles manquent souvent de l'autorité politique ou des capacités techniques nécessaires pour influencer les décisions importantes liées à la planification et aux investissements nationaux et sectoriels. La responsabilité de la GRC est aussi parfois confiée à des collectivités locales qui, bien souvent, ne sont pas dotées des ressources et des capacités nécessaires. De telles conditions créent des obstacles à la participation de la société civile et aboutissent à une faible redevabilité.

Comme l'ont souligné les chapitres précédents, le fait d'adapter les instruments de développement, tels que les systèmes nationaux de planification des investissements publics, les mécanismes de protection sociale et les investissements dans les infrastructures nationales et locales, offre d'importantes opportunités de réduire les risques de catastrophe. Dans la plupart des pays, toutefois, les modalités existantes de gouvernance des risques sont inappropriées et leur réforme est fondamentale si l'on veut réduire les risques de catastrophe.

Au niveau du gouvernement central, cela suppose de confier la responsabilité de tutelle de la GRC à un ministère ou un bureau investi de l'autorité politique adéquate pour assurer la cohérence des politiques publiques dans l'ensemble des secteurs de développement. La décentralisation progressive, assortie de mandats, budgets et systèmes de subsidiarité clairs, favorise la maîtrise et améliore les capacités de gouvernance des risques à tous les niveaux. La multiplication des initiatives communautaires peut se faire au moyen d'une planification, d'un financement et d'investissements au niveau local qui se basent sur des partenariats avec la société civile. Les mécanismes améliorés de redevabilité prévus dans la législation et les modes de travail, les processus d'audit social ainsi qu'une presse libre et des médias actifs, sont autant d'éléments qui contribuent à l'amélioration des droits et des obligations pour tous

7.1 Problèmes rencontrés dans la gouvernance des risques

Les instruments et mécanismes de développement mis en œuvre en vue d'une GRC efficace doivent être facilités par des modalités appropriées de gouvernance des risques. Cela requiert un engagement politique et une cohérence sur le plan des politiques au sein des autorités gouvernementales centrales, des collectivités locales compétentes et disposées à rendre des comptes, et une ouverture à travailler en partenariat avec la société civile, en particulier avec les ménages et communautés à faible revenu. Comme l'a fait ressortir l'évaluation des progrès dans la mise en œuvre du CAH, les dispositions existantes ne sont en général pas appropriées.

Au cours des vingt dernières années, de nombreux pays ont investi dans l'élaboration de politiques publiques nationales et dans le renforcement et la réforme des systèmes institutionnels et législatifs pour la GRC. Les organismes de protection et de défense civiles, souvent dans le secteur de la défense nationale, ont progressivement été remplacés par une nouvelle génération de systèmes de GRC multisectoriels et multiniveaux, dans lesquels la responsabilité est confiée à chaque secteur et décentralisée vers les collectivités locales. Toutefois, il a été souligné à plusieurs reprises (Hewitt, 1983 ; Stallings, 1995 ; Lavell et Franco, 1996 ; Wisner *et al.*, 2004) que les politiques publiques nationales ainsi que les systèmes institutionnels et législatifs connexes restent fondamentalement axés sur le soutien à la gestion des catastrophes, et en particulier à la préparation et à l'intervention, au détriment de la réduction des risques. Au niveau national, la responsabilité est en général encore située au niveau des organisations de gestion des catastrophes, qui ne sont souvent pas dotées de l'autorité politique ou des capacités techniques nécessaires pour influer sur les décisions importantes en matière de planification et d'investissements sectoriels nationaux et locaux. Bien que les systèmes de ce type confient souvent la responsabilité de la GRC aux collectivités locales, ces dernières ne sont pas toujours dotées des ressources et des capacités nécessaires. De telles conditions créent des obstacles importants à la participation de la société civile et aboutissent à une faible redevabilité.

Dans certains pays, des événements étrangers à la GRC ont aussi influé sur ces modalités. Aux États-Unis d'Amérique, par exemple, les attaques du 11 septembre 2001 ont détourné l'attention des efforts entrepris pour aborder de manière plus large la GRC, efforts qui avaient évolué au fil des années 1990, pour mettre plutôt l'accent sur la gestion des crises et la préparation et l'intervention en cas de situation d'urgence sous les auspices d'un nouveau Département de la sécurité intérieure (Gerber, 2007).

7.2 Placer la responsabilité de la GRC au centre même du pouvoir

Une politique nationale cohérente relative à la réduction des risques de catastrophe et à la GRC doit être impulsée depuis le centre. Cela signifie que la responsabilité de la surveillance et de la coordination nationales doit être confiée à un ministère central et que la planification financière de la GRC doit être incluse dans le système de comptabilité national.

On ne saurait surestimer le rôle d'une politique nationale de réduction des risques de catastrophe. Elle doit être claire et complète, mais aussi assez détaillée pour définir les rôles et les responsabilités des différents acteurs dans les secteurs de développement ainsi que des collectivités locales. L'évaluation des progrès dans la mise en œuvre du CAH souligne qu'environ un tiers des 82 pays et territoires qui ont présenté des rapports ont mis

en place une politique nationale de réduction des risques de catastrophe et qu'un autre tiers sont en train d'en élaborer une ou de la faire examiner.

Le niveau auquel est située la GRC au sein du gouvernement central exerce une énorme influence positive sur l'efficacité des politiques publiques, de la législation et des investissements qui les accompagnent. En principe, la responsabilité en dernière instance devrait incomber au niveau politique le plus haut possible (ONU/SIPC, 2009). Cependant, lorsque la GRC a été confiée au bureau du président ou du Premier ministre, elle est souvent devenue politiquement faible, insuffisamment financée et, qui plus est, elle s'est beaucoup éloignée des processus centraux de développement et de planification (UNESCAP et ONU/SIPC, 2010). D'autre part, lorsque la responsabilité de la GRC incombe à un ministère de l'environnement ou à une organisation de gestion des situations d'urgence, ce qui est plus fréquent, l'impact et l'influence sur les décisions de planification et d'investissements sectoriels en matière de développement au niveau national ou local peuvent être minimes (Encadré 7.1). En Afrique du Sud, le Centre national de gestion des catastrophes (NDMC) fait partie du Département pour la gouvernance coopérative et les affaires traditionnelles, lequel est perçu comme peu connu (Williams, 2011), et les liens limités entre le NDMC et les collectivités locales font que ce positionnement ne s'est pas avéré très réussi. Dans les cas où les responsabilités ont été confiées aux ministères de l'Intérieur ou de la Défense, la prédominance des fonctions de gestion des catastrophes, comme la préparation et l'intervention, a généralement été renforcée.

Encadré 7.1 Responsabilité nationale en matière de GRC au Bangladesh

Au Bangladesh, les ministères de l'Alimentation et de la Gestion des catastrophes et des Secours humanitaires ont fusionné en 2003 pour créer un nouveau ministère de l'Alimentation et de la Gestion des catastrophes (MdAGC). Cela a considérablement amélioré la coordination de la gestion efficace des catastrophes, mais en maintenant l'axe des secours humanitaires, car le MdAGC n'est pas représenté au sein des conseils de planification clés du gouvernement central, comme le Conseil économique national et le Comité des affaires économiques. Il n'exerce donc pas l'influence politique nécessaire requise pour stimuler la réduction des risques de catastrophe dans tous les départements gouvernementaux.

(Source : Williams, 2011)

Lorsque des systèmes multisectoriels et décentralisés, portant souvent des noms qui évoquent la réduction et la gestion des risques, ont été créés, cela a généralement introduit la gestion des catastrophes dans certains secteurs et dans les collectivités locales, au lieu de concentrer l'attention sur l'utilisation de la planification et des investissements dans le développement comme seules opportunités pour la GRC (ONU/SIPC, 2007). Des « points de liaison de GRC » au sein des ministères et des agences techniques peuvent accroître la prise de conscience sur ces questions au sein des autres secteurs mais, s'ils ne sont pas dotés des ressources et de l'autorité nécessaires pour demander des comptes au secteur en matière de réduction des risques, leur impact est limité et dépend des performances et des relations individuelles (Williams, 2011). On peut citer un bon exemple de leadership et d'intégration réussis au Mozambique, où le Conseil de coordination de la gestion des catastrophes est présidé par le Premier ministre et compte des ministres parmi ses membres (Williams, 2011).

Dans certains pays, un cadre d'orientation national en matière de réduction des risques de catastrophe a été mis au point et définit une vision stratégique globale pour la réduction des risques de catastrophe qui prévoit l'élaboration de politiques précises dans chaque secteur. Toutefois, l'évaluation des progrès dans la mise en œuvre du CAH indique que, sans autorité politique, il est difficile de garantir la cohérence entre les politiques nationales et sectorielles, ou d'influer sur les priorités sectorielles. Par exemple, la loi algérienne sur la gestion des catastrophes de 2004 requiert la coordination de tous les secteurs concernés, mais sa mise en œuvre n'a obtenu qu'un succès limité. En revanche, en Gambie,

le Conseil national de gestion des catastrophes est présidé par le Vice-président et compte plusieurs ministres parmi ses membres réguliers, ce qui aboutit à un leadership et un engagement solides en matière de GRC, ainsi qu'à son intégration réussie dans la politique nationale de développement du pays, la Vision nationale 2020 (Lisk, 2010).

Maurice, la République de Moldova, Timor-Leste et le Viet Nam ont tous signalé rencontrer des difficultés pour mettre en œuvre des politiques nationales cohérentes à cause de l'insuffisance de lois correspondantes pour permettre une mise en application et une coordination adéquates. Cependant, les lois portant expressément sur la GRC sont rarement les seules lois liées à la réduction des risques. Même les pays qui ont adopté une législation complète réglementent les risques au moyen d'une multitude de lois et d'arrêtés sectoriels concernant l'occupation des sols, la construction et la gestion de l'eau. Cela peut aboutir à des responsabilités institutionnelles multiples et concurrentes pour lutter contre les facteurs de risque sous-jacents et à des objectifs de politique générale contradictoires.

L'incorporation naissante de la GRC dans les systèmes nationaux de planification et d'investissements publics est une occasion de confier expressément l'autorité politique et la responsabilité d'orientation de la GRC, ainsi que de l'adaptation au changement climatique, à un organe central de planification comme les départements nationaux de planification ou les ministères de l'économie et des finances. Étant donné leur rôle dans les décisions liées à l'affectation du budget national, ces ministères pourraient avoir une influence politique plus importante sur la planification et les investissements dans chaque secteur s'ils étaient aussi chargés des politiques générales en matière de GRC.

Il peut y avoir une résistance politique au déplacement de cette responsabilité vers un ministère central chargé de la planification ou des finances, en particulier lorsque la structure existante se situe dans le secteur de la défense. Cependant, à mesure que la GRC cesse de se concentrer sur la gestion des catastrophes pour se tourner vers la réduction des risques, les incitations politiques pour le renforcement du rôle des ministères chargés des finances et de la planification sont susceptibles de devenir plus claires.

7.3 Décentralisation des fonctions de GRC

Pour être efficace, l'action locale requiert une capacité humaine, des moyens financiers et une autorité politique. La responsabilité centrale des politiques générales pour la réduction des risques de catastrophe doit être complétée par des fonctions et des capacités de gestion des risques correctement décentralisées et à plusieurs niveaux, ainsi que des budgets adéquats.

Aux quatre coins du monde, les autorités gouvernementales centrales ont discrètement commencé à partager plus de pouvoir avec des acteurs infranationaux (O'Neill, 2005). En théorie, la décentralisation facilite la participation des citoyens, un engagement accru de la part des décideurs, plus de connaissances locales, l'augmentation des ressources et le renforcement de la redevabilité mais, en réalité, ce potentiel ne se matérialise pas toujours (Scott et Tarazona, 2011).

Au cours des vingt dernières années, de nombreux pays ont adopté une approche décentralisée de la GRC. La plupart des fonctions de GRC requièrent une planification et une mise en œuvre au niveau local, et le CAH lui-même demande la décentralisation de l'autorité et des ressources afin de promouvoir la réduction des risques de catastrophe au niveau des communautés. La loi de 2010 du Honduras sur le système national de gestion des catastrophes, par exemple, établit la décentralisation comme principe directeur, et la loi des Philippines sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe fait du renforcement des capacités de ses unités administratives les plus décentralisées une politique d'État (FICR,

2011). Cependant, toutes les lois n'adoptent pas cette approche. C'est le cas, par exemple, du plan centralisé de la loi thaïlandaise de 2007 sur la prévention et l'atténuation des effets des catastrophes. En février 2011, sur les 82 pays et territoires qui ont signalé des progrès dans la mise en œuvre du CAH en 2010, seuls 48 ont confirmé que les collectivités locales sont investies d'une responsabilité juridique et de budgets pour la GRC.

La décentralisation des responsabilités peut aussi avoir des résultats négatifs si les collectivités locales ne sont pas en mesure de lui affecter des ressources ou du personnel doté du savoir-faire technique adéquat (Pelling, 2007 ; ECHO, 2008 ; Salazar, 2010 ; Scott et Tarazona, 2011). En Amérique latine, plusieurs pays qui ont commencé à investir dans des systèmes nationaux décentralisés de GRC il y a plus de dix ans, comme la Colombie et le Nicaragua, continuent de se heurter au problème des capacités et des ressources insuffisantes au niveau des collectivités locales (von Hesse *et al.*, 2008 ; Hardoy, 2010). Quelque 900 des 1 098 municipalités de la Colombie ont délégué la réduction des risques de catastrophe à des comités locaux, mais seulement 14 pour cent d'entre elles ont mis en œuvre des plans pour les situations d'urgence et les imprévus. On observe une situation analogue avec la loi sud-africaine de 2002 sur la gestion des catastrophes. Bien que la GRC soit censée être intégrée dans la planification du développement dans la plupart des municipalités (Botha *et al.*, 2010), la capacité insuffisante des collectivités locales a gravement limité l'intégration (FICR, 2011 ; Johnson, 2011 ; Scott et Tarazona, 2011 ; Wisner *et al.*, 2011).

La décentralisation sans l'appui de la législation s'est aussi avérée très difficile dans les pays qui l'ont tentée, comme le Timor-Leste (FICR, 2011). Dans les États traditionnellement centralisés, les systèmes décentralisés se sont heurtés à des difficultés même après que de nouvelles lois ont été promulguées. Par exemple, la loi indonésienne de 2007 sur la gestion des catastrophes prévoyait la décentralisation de certains pouvoirs et responsabilités liés à la réduction des risques de catastrophe et aux interventions, et chaque région et ville devait créer ses propres agences et comités de gestion des catastrophes. Cependant, en 2009, seules 18 des 32 provinces du pays avaient établi ces entités, et les ressources des collectivités locales n'avaient pas encore été assignées (Kuntjoro et Jamil, 2010). Dans son auto-évaluation, l'Inde a aussi signalé que la dévolution du pouvoir et des ressources financières aux collectivités locales s'est avérée un défi de taille et que la rétention du contrôle par les autorités des États venait souvent l'entraver.

Il faut donc accorder une attention accrue à la manière dont les fonctions de GRC sont stratifiées et adaptées aux contextes locaux. Les activités de GRC doivent être ancrées au niveau local et les responsabilités devraient être dévolues au niveau local autant que le permettent les capacités. Toutes les fonctions n'ont pas besoin d'être décentralisées, toutefois, et pour certaines, il est même possible qu'il soit plus approprié de les situer à des échelons plus élevés, dotés d'une capacité, d'un poids politique et d'un pouvoir décisionnels plus importants. Par exemple, les gouvernements centraux devraient fournir un soutien technique, financier et d'orientation et assumer la responsabilité de la GRC lorsque les capacités locales sont dépassées (Scott et Tarazona, 2011). Une autre approche consiste à renforcer la coopération horizontale, pour que les collectivités locales robustes soutiennent les plus faibles, en particulier dans les pays qui ont un certain nombre de collectivités locales relativement indépendantes et disposant de moyens suffisants (Encadré 7.2).

Une décentralisation complète de la planification budgétaire et des rapports peut aussi entraîner des problèmes. Bien qu'elle puisse permettre de veiller à ce que les dépenses soient conformes aux priorités locales, elle aboutit presque inévitablement à des désaccords avec les politiques et les programmes nationaux et sectoriels (Benson, 2011).

Il est possible que la meilleure solution soit une approche progressive de la décentralisation (Encadré 7.3). Lorsque la capacité et les ressources gouvernementales locales sont tout particulièrement faibles, la « déconcentration » peut constituer une bonne mesure intermédiaire vers la pleine dévolution des responsabilités et des fonctions. Au Mozambique, par exemple, la responsabilité de la GRC est fortement

Encadré 7.2 Un mécanisme alternatif en matière de ressources – les villes chinoises qui partagent leurs ressources humaines, leurs expériences et leurs finances

La Chine a un programme de jumelage qui transfère le soutien financier et technique d'une province ou municipalité à une zone touchée par une catastrophe ayant moins de ressources humaines et financières. L'accord de jumelage transfère 1 pour cent du revenu annuel plus les capacités techniques de la province la plus riche pour financer les projets de relèvement dans la province moins aisée pendant trois ans.

Après le séisme survenu en 2008 en Chine, un programme de ce type a permis l'utilisation de fonds de la province de Shandong et de la municipalité de Shanghai pour reconstruire des écoles et des hôpitaux dans le comté de Beichuan et la ville de Dujiangyan conformément à des normes plus exigeantes. Shandong et Shanghai ont aussi déployé du personnel dans les instituts nouvellement reconstruits pour fournir des conseils sur le tas et ont invité des enseignants, des médecins et des responsables dans les provinces donatrices pour y recevoir une formation.

Le jumelage comporte des avantages pour les récipiendaires et les donateurs car il renforce l'expérience, les capacités et les réseaux gouvernementaux au sein du pays ou de la région. Il fournit une source stable de financement et un moyen de partager des capacités essentielles pendant plusieurs années et il encourage des partenariats et la prise de risques à plus long terme. Le jumelage contribue aussi à satisfaire la demande accrue de compétences au lendemain d'une catastrophe, et renforce par ailleurs ces capacités. Il peut être convenu avant une catastrophe, ce qui permet un déploiement rapide et prévisible en phase de relèvement.

(Source : Ievers et Bhatia, 2011)[1]

Encadré 7.3 Vers une réduction des risques au niveau local plus responsable et plus réactive

Une approche progressive de la décentralisation de la réduction des risques de catastrophe peut remédier à des capacités locales limitées, lesquelles constituent une barrière de première importance à la gouvernance efficace. Parmi les autres options possibles pour aborder les problèmes de faibles capacités figurent :

1. *Ne pas décentraliser jusqu'au niveau le plus bas possible.* Créer plutôt des centres d'excellence à des niveaux intermédiaires pour que les ressources techniques et les capacités en matière de GRC puissent être mises en commun.
2. *Adopter une approche « stratifiée ».* Différentes fonctions de réduction des risques sont décentralisées sur différents niveaux en fonction des capacités, au lieu de procéder à une dévolution complète ou de continuer à les conserver au niveau central. La décentralisation à plusieurs niveaux devrait avoir lieu sur la base d'une bonne compréhension du contexte local et des capacités pour différentes fonctions à différents niveaux.
3. *Faire appel aux institutions universitaires et aux ONG pour soutenir les collectivités locales faibles.* En Colombie, les institutions universitaires ont réussi à fournir des services techniques de réduction des risques de catastrophe aux collectivités locales, rehaussant ainsi les normes et la crédibilité. Cependant, les municipalités dotées des capacités les plus faibles manquent souvent des ressources nécessaires pour engager les entités pouvant fournir ces services, à moins qu'elles ne soient soutenues par le gouvernement central.

(Source : Scott et Tarazona, 2011)

centralisée au sein de l'Institut national de la gestion des catastrophes (INGC). Ses fonctions sont, toutefois, mises en œuvre à travers des bureaux régionaux et des comités locaux, de façon séparée et parallèle au système décentralisé d'administration locale. La réduction des risques de catastrophe jouissant d'une place importante au Mozambique, ces mécanismes déconcentrés sont dotés de ressources suffisantes, et le personnel peut passer du niveau central au niveau local en fonction des besoins. Étant donné que la capacité des collectivités locales est faible, la plupart des fonctions de réduction des risques sont assumées par le personnel de l'INGC (Scott et Tarazona, 2011). Cependant, bien qu'elles améliorent l'efficacité de la prestation de services, les modalités de ce type peuvent à long terme miner l'autorité et les capacités des collectivités locales.

7.4 Renforcer la redevabilité

L'accès à l'information sur les risques de catastrophe, en particulier pour les plus vulnérables, représente le premier pas vers la réduction des pertes dues aux catastrophes. Pour assurer une bonne gouvernance des risques, il faut que les populations sujettes aux catastrophes connaissent leurs risques ainsi que leurs droits, et que la société civile soit réactive, responsable et engagée dans un dialogue constructif avec les gouvernements.

La qualité de la gouvernance nationale et locale en général et des facteurs tels que la possibilité d'avoir voix au chapitre et la redevabilité en particulier expliquent pourquoi certains pays affichent un niveau de mortalité et des pertes économiques relatives dues aux catastrophes beaucoup plus élevés que d'autres (Kahn, 2005 ; Stromberg, 2007 ; ONU/SIPC, 2009). Par exemple, le niveau de corruption a un impact direct et statistiquement important sur l'efficacité des pouvoirs publics et l'État de droit, deux éléments clés de la gouvernance des risques (Lavell *et al.*, 2010). La corruption a aussi un effet sur le degré de confiance que les citoyens ont à l'égard de leur gouvernement, de leur administration et de leurs services (Rose-Ackerman, 2001 ; Morris et Klesner, 2010). En général, les États responsables plus démocratiques possédant des institutions plus efficaces tendent à subir une mortalité plus faible (Anbarci *et al.*, 2005 ; Escaleras *et al.*, 2007).

S'il est vrai que « la survie politique est au cœur même de la politique des catastrophes » (Smith et Quiroz Flores, 2010), alors les mécanismes de redevabilité sont tout particulièrement importants au moment de générer des incitations politiques et économiques pour la réduction des risques de catastrophe. Le risque de devoir rendre des comptes pour des décisions qui entraînent des risques de catastrophe évitables peut constituer une incitation puissante à tout faire pour assurer l'efficacité de la GRC.

En matière de GRC, comme dans de nombreux secteurs du développement, il n'est pas évident d'établir la redevabilité (Olson *et al.*, 2011). Du fait de la présence de multiples acteurs dans la construction de tout risque particulier, il s'avère plus difficile d'attribuer les responsabilités et d'en assurer le suivi. Les résultats des décisions et des actions d'un acteur particulier peuvent ne pas devenir visibles jusqu'à des années ou des décennies plus tard, et l'inaction ou les actions symboliques peuvent avoir des effets plus importants que les décisions et mesures véritablement prises. Par ailleurs, la dynamique de la redevabilité dans tout contexte est soumise à l'évolution historique de la réglementation et de la gouvernance, des valeurs culturelles et des normes sociales.

Il existe néanmoins des exemples de situations où la responsabilité directe de l'action et de l'inaction fait l'objet d'un suivi, et le fait d'être personnellement responsable des pertes dues aux catastrophes peut constituer une incitation puissante à investir dans la GRC. L'Indonésie a promulgué des lois qui tiennent les dirigeants directement responsables des pertes dues aux catastrophes et, en Colombie, la décentralisation

des responsabilités de la GRC a abouti à l'emprisonnement de maires lorsqu'on s'est aperçu que la mort de certaines personnes suite à une catastrophe aurait pu être évitée (Scott et Tarazona, 2011).

L'accès à l'information est un facteur clé qui impulse la redevabilité (Banque mondiale, 2010b ; Gupta, 2011). Cependant, l'accès à l'information n'est efficace que lorsque les gouvernements soutiennent activement le droit à l'information et lorsque les citoyens sont conscients de leur droit et prêts à le faire valoir. De plus, les barrières structurelles, comme l'analphabétisme, peuvent entraver l'accès à l'information et son utilisation (Gupta, 2011).

En Indonésie, l'explosion du Krakatoa, en 1883, est survenue après l'introduction du télégramme et est donc devenue la première catastrophe dont on a parlé dans le monde entier (Winchester, 2003). À l'heure actuelle, la plupart des catastrophes sont diffusées de par le monde en temps réel, à travers la télévision, la radio, la presse, les réseaux sociaux mobiles et Internet. Ainsi, les médias jouent un rôle de plus en plus important dans les efforts en vue de demander des comptes aux gouvernements, aux ONG, aux organisations internationales et aux autres parties prenantes (Olson *et al.*, 2011). Il n'en est ainsi que lorsque les médias sont libres et, surtout, lorsqu'ils sont sensibles à la réduction des risques de catastrophe, autrement dit qu'ils vont au-delà des images de dévastation et de cadavres pour faire connaître les causes et les impacts à plus long terme des catastrophes (Radford et Wisner, 2011 ; Wisner *et al.*, 2011).

Les médias jouent quatre rôles différents au lendemain de catastrophes : observer et notifier des faits comme les taux de mortalité et le volume d'assistance fournie, demander des comptes aux gouvernements et aux acteurs humanitaires, analyser les causes de la catastrophe et sensibiliser l'opinion aux améliorations potentielles en matière de GRC (Olson *et al.*, 2011). Il est important de noter que les médias, étant donné leur portée mondiale, peuvent contribuer à créer des incitations politiques non seulement dans le pays touché par la catastrophe, mais aussi dans des pays présentant des risques similaires. Comme l'illustre l'Encadré 7.4, après les séismes de 2010 à Haïti et au Chili, les médias jamaïcains et péruviens se sont penchés de plus près sur leurs propres risques, en pointant du doigt le danger de voir « la même chose se produire chez nous » (Olson *et al.*, 2011).

D'après les données disponibles, une culture de redevabilité sociale et des mécanismes conçus spécialement pour la garantir peuvent directement améliorer l'efficacité de la gouvernance et de la fourniture de services (Acharya, 2010 ; Daikoku, 2010). La loi algérienne de 2004 sur la prévention des risques majeurs et sur la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable garantit désormais aux citoyens le droit à l'information sur les risques et les vulnérabilités de leurs lieux de résidence et de travail, et sur la présence ou l'absence de mesures visant à réduire les risques et à gérer les catastrophes (FICR, 2011). De même, la loi serbe de 2009 sur les situations d'urgence et la loi salvadorienne de 2005 sur la protection civile, la prévention et l'atténuation des effets des catastrophes reconnaissent le droit des citoyens à être informés sur les risques de catastrophe et à obliger les autorités à fournir ces informations. Cependant, dans d'autres pays, les informations relatives aux pertes et aux impacts des catastrophes ne sont pas toujours rendues publiques.

Bien que les lois de ce type soient importantes, elles ne renforcent pas forcément la véritable redevabilité, sauf lorsqu'elles sont étayées par des pénalités et/ou des récompenses efficaces basées sur les résultats. Par exemple, les dispositions prévues par la loi et la réglementation de la fonction publique peuvent préciser les responsabilités des personnalités politiques et des dirigeants gouvernementaux, et gagner en efficacité en étant reliées aux dépenses et aux budgets. Des modalités contractuelles transparentes entre les secteurs gouvernementaux et entre les pouvoirs publics et les prestataires de services privés contribuent aussi à une redevabilité accrue. Lorsque les droits et les obligations sont clairement formulés et associés à des mesures concrètes liées aux performances, la fourniture de services peut connaître une amélioration spectaculaire (Encadré 7.5).

Encadré 7.4 Le rôle des médias au lendemain des tremblements de terre de 2010 en Haïti et au Chili

Figure 7.1 Extrait de *El Comercio* : Tsunami hypothétique s'abattant sur une communauté balnéaire au sud de Lima

(Source : El Comercio*, 18 février 2010)*

Après le séisme de 2010 au Chili, les médias ont mis en évidence les lacunes et les recoupements entre les agences gouvernementales et les autorités centrales et locales, et la nécessité d'améliorer la surveillance sismique. Après les tremblements de terre d'Haïti et du Chili, les médias des pays voisins ont intensifié leur travail de couverture des catastrophes. Presque 20 pour cent des rapports médiatiques en Jamaïque et 13 pour cent au Pérou se sont concentrés sur la nécessité d'identifier les risques et les vulnérabilités dans leur propre pays et respectivement 15 pour cent et 34 pour cent sur les mesures de réduction des risques. Au Pérou, par exemple, la presse a publié des articles sur les risques potentiels que les tsunamis comportaient pour les communautés installées sur le littoral (voir Figure 7.1). À Haïti, au Chili et dans les pays voisins, les médias ont montré qu'ils étaient capables de demander des comptes aux gouvernements et à la communauté internationale. Cependant, cette capacité est limitée par le caractère inconstant des médias et la rapide diminution de la couverture médiatique une fois les catastrophes passées.

(Source : Olson et al.*, 2011)*

Encadré 7.5 Audits sociaux pour assurer la redevabilité dans l'emploi rural en Inde

La loi indienne de garantie des emplois ruraux (National Rural Employment Guarantee Act - NREGA) facilite la redevabilité des autorités gouvernementales ainsi que celle la société civile. Elle englobe la planification et la mise en œuvre décentralisées, les initiatives de communication et les audits sociaux obligatoires de tous les projets. L'élan a été fourni par une forte volonté politique et une bureaucratie de haut niveau engagée. En 2006, l'Unité d'innovation des stratégies et des performances (Strategy and Performance Innovation Unit – SPIU) du Département du développement rural a collaboré avec MKSS, une organisation de la société civile au Rajasthan qui a lancé l'audit social en Inde, pour dispenser une formation à des fonctionnaires et des activistes de la société civile et pour concevoir et mener des audits sociaux pilotes. Ce processus a permis de former 25 experts de la société civile au niveau de l'État, ainsi que 660 de plus au niveau des districts, des audits étant effectués par de jeunes volontaires instruits identifiés et formés par ce groupe d'experts.

Depuis le premier audit en juillet 2006, ce sont en moyenne 54 audits sociaux qui ont été effectués tous les mois dans chacun des 13 districts de la NREGA. Il faut encore mener des recherches pour déterminer si les audits ont abouti à une meilleure redevabilité dans la prestation de services, mais des impacts considérables et durables sont d'ores et déjà évidents, y compris des améliorations dans le niveau de prise de conscience par les citoyens, leur assurance et leur estime de soi et, surtout, leur aptitude à dialoguer avec les fonctionnaires locaux.

(Source : Acharya, 2010)

7.5 Accroître la portée de la GRC

Là où les communautés, les organisations de la société civile et les gouvernements s'engagent dans des partenariats, les efforts de GRC passent véritablement à la vitesse supérieure. Cependant, pour ce faire, il doit se produire un changement dans la culture administrative de nombreux départements publics : accepter que le travail direct avec des communautés à faible revenu dans des zones sujettes aux risques doit devenir la règle et non l'exception.

Une société civile robuste peut jouer un rôle crucial dans la création d'une demande sociale concernant la GRC, en veillant à la responsabilité politique et à une redevabilité accrue, principalement aux niveaux locaux (ONU/SIPC, 2010 ; Gupta, 2011 ; Satterthwaite, 2011). Les organisations de la société civile, lorsqu'elles ont la possibilité de s'organiser et d'exprimer leurs positions, peuvent réduire les risques au niveau local tout en mettant en évidence la nécessité absolue de la GRC sur les plans politique et économique. Sans partenariats locaux novateurs entre la société civile, les autorités gouvernementales locales et centrales et les autres parties prenantes, les instruments comme la planification des investissements publics ou les transferts conditionnels d'argent ont toutes les chances de rester inefficaces. Par ailleurs, comme on l'a souligné dans le chapitre précédent, sans partenariats de ce type, les politiques de gestion de l'occupation des sols et les réglementations relatives à la construction pourraient de fait construire des risques au lieu de les réduire.

La GRC communautaire (GRCC) occupe désormais le devant de la scène au sein de nombreuses ONG, organisations internationales et certains gouvernements. Le concept a été initialement décrit comme une approche rentable pour veiller à une réactivité et une redevabilité accrues de la part des pouvoirs publics concernant les besoins locaux, en particulier ceux des ménages et communautés à faible revenu et sujets aux risques (Maskrey, 1989). Toutefois, dans la pratique, elle s'est souvent bornée à des améliorations dans la préparation et les capacités d'intervention de la communauté à travers des projets locaux, et les résultats que les ménages sujets aux risques et leurs organisations peuvent obtenir à eux seuls sont clairement limités (Satterthwaite, 2011). Il est rare qu'ils contrôlent les ressources ou exercent une influence sur les processus de prise de décisions de façon à permettre de débloquer l'accès à des terres sûres, d'aménager des bassins versants complexes ou d'entreprendre les travaux publics d'envergure souvent nécessaires pour réduire les risques.

La véritable GRCC a lieu lorsque les communautés sujettes aux risques ont pu progressivement s'impliquer et faire intervenir les acteurs gouvernementaux et autres acteurs supra-locaux pour qu'ils soutiennent leurs activités et rendent davantage de comptes (Maskrey, 2011) (Encadré 7.6.). Cette approche de l'accroissement de l'action locale suppose une collaboration entre la société civile et les gouvernements très différente de celle qui a cours dans la plupart des projets de GRCC.

Un certain nombre de processus locaux caractéristiques sont évidents là où a eu lieu un tel engagement au niveau communautaire. On peut citer par exemple l'acquisition par les ménages sujets aux risques et leurs organisations de meilleures connaissances sur les pertes, impacts et risques liés aux catastrophes au niveau local ; ou encore le développement de partenariats entre les collectivités locales et d'autres parties prenantes, qui permet la négociation sur les priorités, les investissements et le soutien publics, ainsi que la mise en œuvre de mesures qui non seulement réduisent les risques de catastrophe mais comportent d'autres avantages comme l'amélioration des infrastructures et des services locaux. Des données indiquent aussi un meilleur rapport coûts/efficacité et une durabilité accrue des investissements (Maskrey, 1989, 2011 ; Satterthwaite, 2011).

Des études de cas d'Inde (Livengood, 2011), des Philippines et des Caraïbes (Pelling, 2010) montrent que les ménages locaux ont joué un

Encadré 7.6 Réduction des risques de catastrophe impulsée par la communauté dans les villes des Philippines

Les communautés urbaines organisées et les réseaux reliant pouvoirs publics et communautés constituent des moteurs puissants de la mobilisation sociale et de la réduction des risques de catastrophe aux Philippines. Les communautés prennent part à l'identification et à la priorisation de l'assistance post-catastrophe, ainsi qu'à la gestion et au suivi des matériaux fournis pour la construction de logements et autres usages.

Les associations communautaires ont aussi utilisé leurs propres économies pour motiver les autorités municipales à se procurer des ressources supplémentaires afin d'acquérir des terres pour la construction de logements post-catastrophe. Les municipalités peuvent accéder aux caisses nationales pour les calamités, ainsi qu'à leurs propres fonds pour les catastrophes, qui peuvent représenter 5 pour cent de leur budget total. La nouvelle loi sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe, adoptée en mai 2010, permet à présent d'utiliser la plupart de ces fonds à des fins de réduction des risques, avec comme seule condition que 30 pour cent soit mis de côté en guise de fonds pour imprévus en cas d'interventions post-catastrophe. Toutes les communautés n'ont pas conscience de la nouvelle loi et de ses implications, toutefois, de sorte que les fonds n'ont pas encore été versés directement aux communautés, mais l'expérience suggère que cela constituera l'étape suivante vers une plus grande souplesse et un sentiment d'appropriation plus marqué parmi les communautés.

(Source : Carcellar, 2011)

rôle actif dans la sensibilisation aux risques des collectivités locales, à travers des exercices de cartographie des risques et d'évaluation de la vulnérabilité. À Cuttack, en Inde, par exemple, un processus conjoint d'évaluation des risques entrepris par le gouvernement et la communauté se base sur plus de vingt ans de collecte et de cartographie des données menées par la communauté. Aujourd'hui, la cartographie englobe des frontières délimitées par GPS et des cartes des établissements informels, données qui ont permis de composer des cartes numériques à l'échelle de la ville qui peuvent être présentées aux autorités municipales. Ce processus d'identification, de cartographie et de démarcation des établissements, qui comprend l'ensemble des établissements informels de Cuttack, a abouti à une base de données précise et désagrégée sur les risques et les vulnérabilités qui est ensuite utilisée dans le cadre d'une évaluation de toute la ville (Livengood, 2011).

Il est rare qu'une organisation communautaire à elle seule possède l'influence lui permettant de mobiliser les gouvernements ou de leur demander des comptes, mais des réseaux et collectifs d'institutions d'experts et d'organisations de la société civile peuvent encourager le gouvernement à soutenir les initiatives locales. Cela peut en accroître l'efficacité et la durabilité, améliorer la mise en œuvre, assurer la redevabilité, contribuer à multiplier les initiatives et les projets locaux et, surtout, jouer un rôle clé dans le renforcement des capacités locales (Satterthwaite, 2011 ; Scott et Tarazona, 2011 ; Venton 2011).

Lorsque les communautés exercent un certain contrôle sur les contributions à la réduction des risques, leurs « petites voix » peuvent être combinées aux « grosses voix » des services et infrastructures publics et les coûts unitaires des investissements des communautés ainsi que des collectivités locales peuvent être considérablement réduits. Il y a alors aussi plus de chances que les ressources centrales satisfassent les besoins locaux et que les autres vulnérabilités diminuent avec le temps (Hasan, 2010). Pour accroître la portée de ces expériences, des modalités de financement innovantes sont nécessaires, alliant la planification et les investissements publics à l'établissement de priorités et à la prise de décisions au niveau local, comme par exemple lors de la reconstruction post-catastrophe (Encadré 7.7).

Or une culture d'administration publique qui fournit des incitations à travailler en partenariat

Encadré 7.7 Financement souple pour la « reconstruction en mieux » menée par la communauté

Un fonds communautaire est un outil clé qui permet aux communautés de participer à la planification et à la mise en œuvre de la reconstruction post-catastrophe. Ce type de financement doit être suffisamment souple pour permettre aux survivants d'évaluer collectivement leurs propres besoins de reconstruction et de développement. Dans l'idéal, cela englobe un système de fonds renouvelables qui fournit des solutions financières à plus long terme, avec différents fonds pour différents besoins. Cela permet la gestion des comptes par différents groupes et réduit le risque de création de déséquilibres de pouvoir au sein de la communauté. En principe, cela a aussi pour effet d'améliorer la transparence des contributions et des dépenses.

Dans certains cas, les survivants sont en mesure d'ajouter leurs propres contributions aux fonds communautaires. La Fédération des sans-abri aux Philippines s'appuie sur les économies déjà en place pour la planification et le financement de la reconstruction post-catastrophe, de sorte que les économies des personnes apportent une contribution, tout en conférant aux membres de la communauté un degré d'indépendance. Ces économies peuvent aussi fournir une base pour l'accès indispensable aux prêts. Après le cyclone Nargis, par exemple, des villages du Myanmar ont emprunté de l'argent pour permettre à tous les ménages touchés de se reconstruire.

(Source : Archer et Boonyabancha, 2010)

avec des groupes à faible revenu continue d'être l'exception et non la règle, ce qui constitue un obstacle de taille au changement dans de nombreux pays. Dans certains contextes, les barrières juridiques peuvent interdire aux municipalités de travailler dans les établissements informels. Bien que la législation et la réglementation demandant la participation de parties prenantes multiples à la planification et au développement soient devenues plus courantes, ces mesures peuvent sans le vouloir légitimer les actions gouvernementales au lieu d'encourager les communautés à mettre en cause ou en question les institutions non réactives (Gupta, 2011). En Turquie, les forums multipartites dans les secteurs de la construction et de la planification comprennent des représentants de la société civile, d'institutions universitaires et d'organisations professionnelles et du secteur privé. Cependant, il est rare que leurs recommandations soient mises en œuvre, les mécanismes sont difficiles à maintenir (Johnson, 2011) et la participation a été influencée par le clientélisme de l'État (Ganapati, 2009 ; Oezerdem et Jacoby, 2006 ; Johnson, 2011). Un manque de clarté dans la loi sur ce que signifie la participation ou des dispositions faibles de mise en application aboutissent à des processus de consultation inefficaces ou bien à des processus qui demeurent lettre morte.

Pour accroître la portée des initiatives locales de nouvelles capacités et compétences sont donc requises au niveau des autorités locales et centrales. Il faut aussi que s'opère un changement culturel au niveau des attitudes des autorités municipales, des entrepreneurs et des organisations non gouvernementales, en faveur d'un travail en partenariat avec les ménages à faible revenu et les organisations qui les représentent. Les « communautés techniques volontaires » peuvent elles aussi jouer un rôle important dans ce processus, en venant combler les lacunes en matière de connaissances et de technologie (Blanchard, 2011). Dans de nombreux cas, les changements de ce type ont été déclenchés par une nouvelle génération de maires élus, sincèrement engagés à améliorer les conditions de vie dans les établissements informels (Satterthwaite, 2011). Les villes apprennent aussi les unes des autres en matière d'approches innovantes de la planification, du financement et du développement. À la différence des pays à revenu élevé, dans lesquels la GRC est largement assurée par les pouvoirs publics, les ménages et communautés sujets aux risques dans les pays à revenu faible et intermédiaire ont toujours dû innover et trouver des solutions créatives pour gérer leurs risques. À mesure qu'un nombre croissant d'autorités gouvernementales

au niveau des pays et des villes commencent à mettre en place des structures et des ressources pour soutenir et faciliter les efforts au niveau local, on voit se profiler une nouvelle perspective pour la gouvernance des risques.

Note

1 Pour un complément d'informations, voir www.sc.gov.cn/zt_sczt/zhcjmhxjy/cjjy/kjcj/200912/t20091217_871603.shtml et www.sc.gov.cn/zt_sczt/zhcjmhxjy/dkzy/sf/200912/t20091201_859811.shtml.