


Chapitre 7

Investir aujourd'hui pour
des lendemains plus sûrs





Aux rangs des collaborateurs à ce chapitre figurent David Satterthwaite, Milton von Hesse, Joanna Kamiche et Catherine de la Torre.

Le défi

Les données présentées dans ce Bilan montrent qu'à l'échelle mondiale, les risques de catastrophe se concentrent de manière disproportionnée dans les pays en développement. En supposant un niveau similaire d'exposition aux aléas, les pays en développement subissent un degré beaucoup plus élevé de mortalité et de pertes économiques relatives que les pays développés. Globalement, les pays pauvres et ceux dont la gouvernance présente des lacunes courent plus de risques que les pays riches et mieux gouvernés. Les impacts de catastrophes ont des conséquences plus graves dans les pays dotés d'économies petites et vulnérables, y compris de nombreux Petits États insulaires en développement (PEID) et pays en développement sans littoral (PDSL), que dans les pays plus grands et dotés d'économies plus diversifiées. Même en supposant des niveaux d'aléas constants, les risques de catastrophe à l'échelle mondiale sont à la hausse ; les risques de pertes économiques augmentent plus vite que le risque de mortalité. En général, le développement économique accroît l'exposition des pays tout en réduisant leur vulnérabilité. Cependant, dans les pays à revenu faible et intermédiaire dotés d'économies en croissance rapide, l'exposition augmente bien plus rapidement que la vulnérabilité ne diminue, ce qui aboutit à une augmentation globale des risques.

Au sein de nombreux pays en développement, les risques de catastrophe se dispersent aussi de manière extensive et se manifestent comme un très grand nombre d'impacts de faible intensité qui touchent une portion considérable du territoire des pays. Presque tous ces impacts sont associés à des aléas météorologiques. Ces schémas de risque se répandent rapidement, induits par des facteurs comme la croissance urbaine rapide (dans les cas où celle-ci est mal planifiée et mal gérée) et l'occupation territoriale, qui font augmenter à la fois le nombre de personnes et la quantité de biens exposés. L'exposition accrue aux aléas est aggravée par une gestion environnementale inadéquate et par le déclin des services de régulation fournis par les écosystèmes. Les données empiriques au niveau local montrent que les ménages et les communautés pauvres subissent une quantité plus importante et disproportionnée de pertes et que les impacts des catastrophes entraînent des conséquences en termes de pauvreté. Les personnes pauvres sont moins en mesure d'absorber les pertes et de se relever et sont plus susceptibles de subir des détériorations à court et à long terme de leur revenu, de leur consommation et de leur bien-être.

Les changements climatiques vont amplifier ces interactions entre les risques de catastrophe et la pauvreté à toutes les échelles. D'un côté, ils amplifient la sévérité, la fréquence, la distribution et l'imprévisibilité des aléas météorologiques et climatiques. Dans le même temps, ils affaiblissent la résilience des pays et des communautés pauvres en entraînant une production agricole plus maigre, en augmentant le stress hydrique et énergétique, en favorisant la prévalence accrue des vecteurs de maladies et en causant d'autres effets. Les augmentations les plus minimes du nombre d'aléas météorologiques suite aux changements climatiques peuvent avoir un important effet amplificateur sur les risques. Un aspect crucial est que les changements climatiques amplifient la disparité de la distribution des risques, ce qui entraîne une augmentation potentiellement considérable des impacts des catastrophes et des conséquences en termes de pauvreté pour les pays et les communautés pauvres et peu résilients.

7.1 Une action urgente s'impose

En principe, les cadres internationaux comme le Cadre d'action de Hyogo (CAH), les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) reconnaissent les liens entre les risques de catastrophe, la pauvreté et les changements climatiques. Dans la pratique, toutefois, les progrès réalisés actuellement dans la

mise en œuvre de ces cadres ne donnent pas lieu à une réduction durable des risques de catastrophe.

Depuis l'adoption du CAH, de nombreux pays à revenu faible et intermédiaire ont effectué des pas de géant dans le développement de politiques, de systèmes institutionnels et de législation nationaux pour la réduction des risques de catastrophe. Cependant, des progrès bien moindres

ont été effectués pour ce qui est de la réduction des risques de catastrophe dans les principaux secteurs du développement. Dans de nombreux pays, c'est la conséquence même d'un développement insuffisant. Il est impossible d'intégrer pleinement les efforts de réduction de risques de catastrophe dans un développement qui n'existe pas. Cependant, les progrès sont également entravés par des faiblesses sur le plan de la gouvernance de la réduction des risques, y compris des difficultés au moment de compiler des informations complètes sur les risques de catastrophe, un engagement insuffisant de la part des secteurs de développement et des difficultés de taille pour assurer la mise en œuvre, la mise en application, la responsabilité et la transparence.

Les progrès de la mise en œuvre de l'adaptation aux changements climatiques sont lents et les politiques générales et les cadres institutionnels de l'adaptation sont pour la plupart déconnectés de ceux créés pour réduire les risques de catastrophe, aux niveaux national et international. L'adaptation se heurte à des défis similaires à ceux qu'il faut relever pour réduire les risques de catastrophe, en particulier un cadre de gouvernance qui puisse permettre la lutte contre les risques dans les secteurs de développement.

En principe, les efforts de réduction de la pauvreté dans les zones rurales comme urbaines présentent un potentiel considérable pour aborder les facteurs sous-jacents de risques de catastrophe s'ils sont clairement ciblés. Dans la plupart des pays, toutefois, la réduction de la pauvreté n'est que faiblement reliée aux cadres d'orientation et institutionnels pour la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques. Dans le même temps, l'inclusion de la réduction des risques de catastrophe dans des

instruments comme les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) se limite souvent aux aspects de préparation aux catastrophes et d'intervention, de sorte que, bien souvent, leur potentiel pour s'attaquer aux facteurs de risque sous-jacents n'est pas pleinement exploité.

Le monde est appelé à subir des changements climatiques considérables, même si des progrès rapides sont réalisés dans le sens d'une économie à faible carbone. Par conséquent, les pays sujets aux catastrophes ne seront en mesure d'éviter l'augmentation des impacts de catastrophes et d'autres conséquences en termes de pauvreté qu'en prenant des mesures énergiques afin de s'attaquer aux facteurs sous-jacents qui causent la concentration et l'expansion des risques. À moins de s'attaquer à ces facteurs de risque, on assistera à une augmentation spectaculaire des risques de catastrophe et des conséquences associées en termes de pauvreté.

En revanche, si la priorité est accordée aux efforts visant à lutter contre ces facteurs, les risques pourront être réduits et le CAH réalisé. Étant donné que les impacts et les conséquences des catastrophes sont concentrés de manière si disproportionnée dans les pays et communautés pauvres, c'est aussi un point crucial pour parvenir à réduire la pauvreté et à atteindre les objectifs de développement durable, comme les OMD, et cela constitue en outre la meilleure occasion de s'adapter aux changements climatiques. Au lieu d'être perçus comme un coût, ces efforts de réduction des risques devraient être considérés comme un investissement dans la construction d'un avenir plus sûr, plus stable et plus équitable.

L'Encadré 7.1 présente les principales actions recommandées soulignées dans ce Bilan.

Encadré 7.1 : Un plan d'action en 20 points pour la réduction des risques

Actions recommandées

Accélérer les efforts pour éviter les conséquences néfastes des changements climatiques

- 1 Convenir d'un cadre multilatéral efficace pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et élaborer des politiques pour que les mesures de réduction d'émissions de carbone soient budgétisées. Ce sont là des points essentiels pour éviter une augmentation potentiellement désastreuse des impacts des catastrophes et de la pauvreté dans les pays en développement exposés aux aléas.

Accroître la résilience des petites économies vulnérables

- 2 Coordonner les politiques de commerce et de développement avec celles relatives à l'adaptation aux changements climatiques et à la réduction des risques de catastrophe afin de renforcer la résilience économique, notamment dans le cas des PEID et des PDSL.
- 3 Promouvoir dans ces pays le développement de pools d'assurance contre les catastrophes afin de permettre le transfert du risque souverain à un coût abordable et de fournir un mécanisme plus fiable de relèvement et de reconstruction.

Adopter des cadres d'orientation de haut niveau en matière de développement pour la réduction des risques

- 4 Adopter des cadres d'orientation fédérateurs en matière de développement au plus haut niveau national, soutenus par les autorités politiques et les moyens requis, en ciblant les facteurs sous-jacents de risques de catastrophe. Ces cadres devraient favoriser la cohérence, l'harmonisation et l'intégration des efforts existants actuellement déployés dans le contexte du CAH et à travers les instruments de réduction de la pauvreté et d'adaptation aux changements climatiques.

Cibler la politique de développement pour qu'elle s'attaque aux facteurs de risque sous-jacents

- 5 Renforcer les capacités des autorités urbaines et locales pour qu'elles intègrent les considérations de réduction des risques de catastrophe dans une stratégie plus large afin de garantir aux populations urbaines et pauvres des terres salubres, un régime foncier sûr, des infrastructures et des services fiables ainsi que des logements adéquats résistants aux aléas naturels.
- 6 Investir dans la gestion des ressources naturelles, le développement des infrastructures, la création de moyens de subsistance et la protection sociale pour réduire la vulnérabilité et renforcer la résilience des moyens de subsistance des populations rurales.
- 7 Protéger et valoriser les services des écosystèmes par le biais de mécanismes tels que la législation sur les aires protégées, le paiement des services écosystémiques et la planification intégrée.
- 8 Modifier l'orientation de la protection sociale afin qu'elle ne se concentre plus exclusivement sur les interventions, mais qu'elle englobe des mécanismes de prévention des catastrophes et pour qu'elle cible plus efficacement les groupes les plus vulnérables.

Adopter une approche qui soutienne les initiatives locales

- 9 Promouvoir une culture de planification et de mise en œuvre de la réduction des risques de catastrophe qui s'appuie sur des partenariats et sur une coopération entre les pouvoirs publics et la société civile, qui soutienne les initiatives locales, afin de réduire de façon spectaculaire le coût de la réduction des risques, de garantir une acceptation au niveau local et de renforcer le capital social.

Consolider les systèmes existants pour que les pouvoirs publics intègrent les innovations dans la gouvernance de la réduction des risques de catastrophe

- 10 Veiller à ce que les responsabilités en matière de réduction des risques de catastrophe soient confiées au plus haut niveau d'autorité politique et soient expressément intégrées dans les plans et budgets nationaux de développement.
- 11 Harmoniser et, dans la mesure du possible, intégrer les modalités de gouvernance en matière de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques.
- 12 Promouvoir une plus grande synergie dans la surveillance des aléas et l'identification des risques, de manière à favoriser une évaluation exhaustive des risques dus à des aléas multiples, à travers l'intégration fonctionnelle d'organes scientifiques et techniques spécialisés en météorologie, géologie et géophysique, océanographie et gestion de l'environnement, etc.
- 13 Soumettre tous les investissements publics à une analyse des coûts-avantages afin d'optimiser leur pérennité et leur rentabilité ; contribuer de manière sensible à la réduction des risques de catastrophe.

-
- 14** Encourager les bureaux nationaux de contrôle et d'audit à entreprendre des examens périodiques de la mise en œuvre de la politique de réduction des risques de catastrophe afin d'y apporter des améliorations en termes de responsabilité et de transparence, d'application et de contrôle.
-
- 15** Renforcer les interactions entre les organisations qui sont à l'origine des alertes et celles qui sont chargées de la préparation et des interventions en cas de catastrophe, mais aussi entre les autorités nationales et locales afin d'accroître l'efficacité des systèmes d'alerte précoce dans les communautés exposées aux aléas.
-
- 16** Soutenir le développement du marché des assurances de manière à ce qu'un plus grand pourcentage des ménages vulnérables puisse avoir accès à des mécanismes de transfert de risque, complétés par d'autres outils financiers, tels que des systèmes de microcrédit et de financement en cas de sinistre.

Investir pour réduire le risque

-
- 17** Accroître les ressources consacrées à l'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement sujets aux risques, afin de compléter les ressources déjà demandées pour atteindre les OMD et de permettre à ces pays de s'attaquer aux facteurs sous-jacents de risque.
-
- 18** Consacrer davantage de dépenses publiques, dans le cadre de programmes de relance économique, pour investir dans des infrastructures de réduction des risques et dans d'autres mesures qui pourraient réduire les facteurs de risque sous-jacents.
-
- 19** Veiller à ce que soient réalisés des investissements supplémentaires afin d'intégrer les considérations de réduction des risques de catastrophe dans toute nouvelle initiative de développement.
-
- 20** Renforcer les capacités des pays sujets aux catastrophes pour développer des politiques et des modalités de gouvernance qui permettront d'organiser et de gérer les mesures qui précèdent.

7.2 Une action mondiale pour réduire les risques

7.2.1 Atténuation des effets des changements climatiques

Les données relatives à l'augmentation des risques de catastrophe présentées dans ce Bilan soulignent l'importance cruciale des efforts en vue de limiter les changements climatiques. Il faut accélérer les efforts de réduction des émissions de GES et de consommation énergétique si l'on veut éviter une augmentation potentiellement désastreuse des risques de catastrophe, dont les effets se concentreront principalement dans les pays en développement.

L'atténuation des effets doit constituer une priorité pour les nations à revenu élevé parce qu'elles sont responsables de la plus grande partie des émissions de GES à ce jour. Quant à la plupart des nations à faible revenu, elles n'ont pas beaucoup de possibilités de mener des actions d'atténuation parce que leurs niveaux actuels d'émissions de GES sont si faibles. Dans de nombreux pays à faible revenu, les

émissions de dioxyde de carbone par habitant sont plus de 200 fois inférieures à celles des États-Unis d'Amérique et du Canada. En 2004, les émissions annuelles de dioxyde de carbone par habitant étaient d'environ 20 tonnes aux États-Unis d'Amérique et au Canada, d'entre six et dix tonnes dans la plupart des nations européennes et de moins de 0,25 tonne pour de nombreuses nations d'Afrique subsaharienne et d'Asie¹. Les chiffres par habitant de ces nations sont d'autre part largement en dessous des cibles pour la moyenne mondiale espérées pour 2030 et 2050 afin de ralentir, puis faire cesser, l'augmentation des concentrations de dioxyde de carbone dans l'atmosphère.

Cependant, pour parvenir aux réductions nécessaires des émissions mondiales, il faudra aussi mettre en place des approches de développement « à faible carbone » pour toutes les économies en expansion (y compris les nations à revenu faible et intermédiaire qui sont actuellement en plein essor).

7.2.2 Politique commerciale et développement de la production

Les PEID, les PDSL et les pays dotés d'économies petites et vulnérables sont ceux pour lesquels la menace des risques de catastrophe est la plus lourde. Nombre de ces pays sont par ailleurs très susceptibles aux changements climatiques. À mesure que ces derniers s'aggraveront, le niveau d'aléas et la vulnérabilité économique augmenteront. Étant donné que de nombreux pays vulnérables dépendent d'un seul secteur économique, les risques pourraient atteindre un niveau impossible à gérer et, dans certains cas, menacer leur viabilité sociale et économique en tant que nations.

Une recommandation clé concerne la coordination des politiques relatives au commerce et au développement de la production avec celles concernant l'adaptation aux changements climatiques et les stratégies de réduction des risques de catastrophe. Il faut élaborer des stratégies pour développer les capacités et réduire la dépendance envers un secteur économique unique. La résilience de ces pays augmentera s'ils sont en mesure de diversifier leur économie et d'améliorer leur participation aux échanges mondiaux.

7.3 Cadres d'orientation pour un développement propice à la réduction des risques

7.3.1 Il est possible de s'attaquer aux facteurs sous-jacents de risque

Il est possible de s'attaquer aux facteurs sous-jacents des risques de catastrophe. Dans toutes les régions, des approches novatrices sont d'ores et déjà appliquées au niveau local et dans différents secteurs, ce qui montre qu'il est effectivement possible de lutter contre ces facteurs sous-jacents de risque. Parmi ces approches figurent des mécanismes de fourniture de terres, d'infrastructures et de logements aux populations urbaines pauvres, le renforcement de la résilience des moyens de subsistance des populations rurales, l'amélioration des services écosystémiques précieux de régulation et d'approvisionnement, l'utilisation de la microfinance, de la microassurance et de l'assurance indexée pour consolider la résilience. Les plus prometteuses de ces expériences sont nées dans le contexte de partenariats novateurs entre les instances gouvernementales nationales et locales et la société civile qui accroissent l'efficacité et la durabilité des investissements, réduisent les coûts et augmentent un capital social précieux.

Ces expériences démontrent que les facteurs de risque sous-jacents peuvent être enrayerés et que les outils, les méthodes et les approches nécessaires pour le faire existent déjà. Cependant,

il reste à les intégrer systématiquement dans les cadres d'orientation en vigueur. Il manque à la plupart des pays un cadre d'orientation du développement de haut niveau précis et ciblé qui s'attaque à ces facteurs et soutienne les approches novatrices de ce type. Si ce soutien central est absent, les efforts actuels de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques ne pourront pas gagner de la vitesse.

L'adoption d'un cadre d'orientation fédérateur de ce type permettrait un meilleur alignement des différents plans, programmes et projets de réduction de la pauvreté, d'adaptation aux changements climatiques et de réduction des risques de catastrophe – et de ceux œuvrant au développement durable en général – afin de s'attaquer aux facteurs de risque sous-jacents. Parmi ces plans et programmes figurent les DSRP, les Programmes d'action nationaux d'adaptation (PANA), les Plans-cadres des Nations Unies pour l'assistance au développement et les instruments de programmation propres aux différents pays. Pour être pertinent et couronné de succès, un tel cadre d'orientation doit être au cœur même de l'agenda politique et être soutenu par des moyens dédiés dans le budget national ; il doit en outre bénéficier d'un leadership aux plus hauts échelons gouvernementaux.

7.3.2 Saisir l'occasion de réduire les risques

L'axe central du développement propice à la réduction des risques devrait consister à éviter l'augmentation de nouveaux risques de catastrophe. Bien qu'il soit difficile de réduire les concentrations importantes existantes de risques accumulés, le fait d'éviter les nouveaux risques permettra de stabiliser et, en fin de compte, de réduire le « stock » global de risques de catastrophe.

De ce point de vue, la réduction des risques extensifs revêt une importance particulière puisqu'ils représentent les étapes initiales de l'accumulation des risques. Il est normalement possible de s'attaquer aux risques extensifs au moyen d'investissements relativement réduits : par exemple, de petits investissements dans un système de drainage des eaux pluviales dans les établissements informels peuvent largement réduire les risques d'inondation. Il vaut mieux aborder les risques extensifs dès maintenant que de devoir faire face à de grandes concentrations de risques intensifs par la suite.

Cependant, même les risques intensifs peuvent être combattus au fil du temps. Par exemple, tous les bâtiments et infrastructures sont périodiquement rénovés, réparés, remplacés ou améliorés – autant d'occasions d'éviter de nouveaux risques de catastrophe. Chacun de ces moments de changement constitue un carrefour ; si l'occasion est saisie, de nouveaux risques ne verront pas le jour, mais si on la laisse passer, de nouveaux risques commencent à s'accumuler.

Les risques sont périodiquement dissipés lors de catastrophes, ce qui réduit le niveau de risque accumulé. La période de relèvement et de reconstruction après une catastrophe est donc un moment crucial car elle est l'occasion d'empêcher l'apparition de nouveaux risques. Mais on ne peut la saisir que s'il existe un cadre d'orientation clair pour un développement propice à la réduction des risques.

Un deuxième objectif devrait consister à éviter la traduction des impacts de catastrophes découlant de risques existants en conséquences en termes de pauvreté. Même si les pays parviennent à éviter la création de nouveaux risques, les concentrations existantes de risques non réalisés peuvent être si vastes qu'il faut s'attendre à des pertes supplémentaires et accrues suite à des catastrophes

à court et moyen terme. Pour atténuer le lien entre pauvreté et risques de catastrophe, il est crucial de veiller à ce que ces impacts n'entraînent pas une augmentation supplémentaire de la pauvreté.

7.3.3 Gouvernance urbaine et locale

Chaque année, la population des établissements informels urbains augmente d'environ 25 millions de personnes à l'échelle mondiale. Si l'expansion des quartiers informels non réglementés continue d'être le principal mécanisme d'absorption de la croissance urbaine, il se produira une augmentation de même mesure des risques de catastrophe extensifs et intensifs, ainsi que de la pauvreté urbaine. Les deux phénomènes seront par ailleurs intensifiés par les changements climatiques.

L'amélioration de la gouvernance urbaine et locale devrait donc être une priorité clé en matière de politiques générales dans la plupart des pays en développement. Comme on l'a souligné dans le Chapitre 6, une bonne gouvernance urbaine et locale se base en général sur un partenariat entre des instances gouvernementales locales compétentes et tenues de rendre des comptes et une société civile active capable de formuler ses besoins et ses priorités, ainsi que sur la décentralisation de l'autorité et des moyens par un gouvernement central prêt à apporter son soutien. Les améliorations de la gouvernance urbaine et locale peuvent intégrer les considérations de réduction des risques de catastrophe dans une stratégie plus large qui assure la fourniture de terres, de baux fonciers, d'infrastructures et de services sûrs et de logements adéquats résistants aux catastrophes pour les pauvres. Le Chapitre 6 présente une liste non exhaustive de bonnes pratiques, qui ont déjà été appliquées par des villes du monde entier et qui montrent qu'il est possible d'absorber la croissance urbaine d'une manière qui n'entraîne pas une augmentation des risques.

7.3.4 Renforcer les moyens de subsistance des populations rurales

Comme le soulignent les Chapitres 3 et 4, les impacts des catastrophes se traduisent en conséquences en termes de pauvreté tout particulièrement problématiques pour les populations rurales pauvres. Malgré l'urbanisation, les risques de catastrophe dans les zones rurales

pauvres continueront de présenter un défi important, qui sera d'ailleurs accentué par les changements climatiques, puisque les moyens de subsistance dépendent encore beaucoup d'activités sensibles au climat.

Dans les pays comportant des populations rurales pauvres importantes, il sera essentiel de concentrer les politiques générales sur le renforcement des moyens d'existence en milieu rural. Comme on le décrit dans le Chapitre 6, il existe une variété d'approches novatrices dans des domaines comme la gestion des ressources naturelles, le développement des infrastructures et la génération de moyens d'existence, entre autres. Bien que le renforcement des moyens de subsistance lui-même réduise déjà la vulnérabilité et accroisse la résilience, il est essentiel que les considérations de réduction des risques de catastrophe soient incorporées dans le processus, par exemple pour veiller à ce que les nouvelles écoles construites en milieu rural le soient conformément aux normes de résistance aux aléas.

7.3.5 Mettre en valeur les services écosystémiques

Toute dégradation supplémentaire des services de régulation fournis par les écosystèmes intensifiera les impacts des aléas météorologiques. Un déclin des services d'approvisionnement fera encore augmenter la vulnérabilité des moyens de subsistance des populations rurales et ne fera que réduire l'accès à l'eau et l'énergie dans les centres urbains. La protection et la mise en valeur de ces services écosystémiques constituent donc une autre priorité pivot en matière de politiques générales.

Il est moins coûteux et plus facile de gérer et de protéger des écosystèmes que de réparer les

dégâts. Le Chapitre 6 met en relief un certain nombre de mécanismes d'ores et déjà disponibles et qui pourraient être généralisés, y compris le paiement des services écosystémiques et la planification intégrée.

7.3.6 Protection sociale ciblée pour les plus pauvres et les plus vulnérables

À l'heure actuelle, la plupart des pays dépendent de mécanismes *ex post* comme l'assistance en situation d'urgence, les remises de fonds et l'aide alimentaire pour venir en aide aux personnes touchées par des catastrophes. Les mécanismes de ce type sont des solutions à court terme et ne parviennent souvent pas à cibler les groupes les plus vulnérables qui, selon le contexte, peuvent compter parmi eux des ménages dont le chef est une femme, des personnes âgées et des enfants. Ils ne parviennent pas non plus à s'attaquer aux augmentations à plus long terme de la pauvreté et de l'inégalité causées par les pertes dues aux catastrophes et à leurs effets négatifs sur la santé, le développement humain et la productivité.

Par conséquent, une autre recommandation clé en matière de politiques générales est de faire en sorte que la protection sociale cesse de mettre l'accent sur une approche *ex post* pour commencer à englober des mécanismes *ex ante* et cibler plus efficacement les groupes les plus vulnérables. Ce Bilan n'a pas traité des pratiques dans le domaine de la protection sociale et ne propose donc pas de conseils détaillés pour ce qui est des politiques générales. L'amélioration de la protection sociale devrait être prioritaire non seulement dans les zones sujettes à des concentrations de risques intensifs, mais dans toutes les communautés affectées par des manifestations constantes de risques extensifs.

7.4 Une approche fondée sur des partenariats

Le développement propice à la réduction des risques doit soutenir – et se baser – sur les initiatives locales et sectorielles en cours. Il doit adopter explicitement une approche fondée sur des partenariats entre les autorités nationales et locales, la société civile et le secteur privé.

Ce Bilan a souligné les limites des approches conventionnelles de la planification et de la réglementation du développement dans les pays à revenu faible et intermédiaire, où une proportion considérable du développement économique et urbain a lieu en dehors du secteur formel. Si

d'autres améliorations des codes de construction, de la planification de l'affectation des sols et des règlements environnementaux peuvent effectivement contribuer à la réduction des risques dans les pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, elles donnent des résultats moins positifs dans les pays pauvres et peuvent même être contre-productives, par exemple si des normes de construction exigeantes sont utilisées pour exclure les familles pauvres du marché formel du logement.

Pour pouvoir faire appliquer un cadre d'orientation pour un développement propice à la réduction des risques, il faudra mettre en place une culture différente concernant la mise en œuvre, qui se fonde sur des partenariats et la coopération entre le gouvernement et la société civile. Comme le souligne le Chapitre 6, les partenariats de ce type peuvent donner lieu à une diminution spectaculaire des coûts de la réduction des risques, garantir l'acceptation au niveau local et contribuer au développement du capital social, grâce auquel il devient possible de réduire la vulnérabilité à long terme.

On ne saurait trop insister sur l'importance de cette approche. Par exemple, il sera futile d'investir

dans un système de drainage urbain pour réduire les risques extensifs dans les quartiers informels si les égouts ne sont pas entretenus, sont bouchés par des ordures ou encore si la construction de logements empiète sur eux. Mais si le système est planifié et construit en partenariat avec les autorités gouvernementales locales et les communautés concernées, il y a de bien meilleures chances qu'il soit entretenu et protégé à long terme.

Cependant, cette approche nécessite un changement de culture dans les pouvoirs publics de nombreux pays et, par voie de conséquence, un investissement concomitant dans le développement des capacités avec le soutien de la communauté internationale. Les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ont toujours préféré les projets d'envergure directifs comme mécanisme aisé pour décaisser et gérer les moyens. Il leur incombe donc aussi de soutenir une approche davantage basée sur des processus et fondée sur des partenariats. Il y a désormais suffisamment d'expérience de travail par l'intermédiaire de consortiums d'ONG et de mécanismes comme des fonds sociaux pour gérer l'interface entre les bailleurs de fonds, les gouvernements et les communautés locales.

7.5 Gouvernance efficace pour la réduction des risques

Outre un cadre d'orientation qui accorde la priorité au développement propice à la réduction des risques, il est nécessaire de disposer d'un ensemble de dispositions de gouvernance pour la réduction des risques de catastrophe, la réduction de la pauvreté et l'adaptation aux changements climatiques qui soit capable de veiller à l'incorporation des considérations concernant les risques dans tous les investissements de développement. Il est crucial d'apporter des améliorations à la gouvernance pour la réduction des risques, afin de fournir un véhicule pour les politiques générales et une approche systématique en matière de planification, de financement et de suivi des investissements dans tous les secteurs.

Il faut en particulier harmoniser les dispositions institutionnelles et de gouvernance en place pour la réduction des risques de catastrophe

et l'adaptation aux changements climatiques en se basant sur les systèmes existants d'administration publique. Chaque pays est doté de modalités et d'un système politique et juridique en matière d'administration publique : il n'existe pas un cadre qui conviendrait à tous les pays pour la gouvernance de la réduction des risques. Le développement d'un cadre unique de gouvernance pour la réduction des risques semblerait donner des occasions de mettre plus efficacement en œuvre les politiques et d'éviter la duplication des efforts et le manque de coordination. L'harmonisation des exigences et des cadres internationaux pour la planification et la présentation de rapports aurait pour effet de favoriser une meilleure intégration au niveau des pays.

La responsabilité institutionnelle et administrative de la réduction des risques doit être confiée au plus haut échelon gouvernemental

possible afin de disposer de l'autorité politique et des ressources nécessaires pour influencer les politiques de développement. Si la réduction des risques peut être explicitement incorporée dans les plans et les budgets de développement nationaux, tous les organes du gouvernement peuvent alors programmer des actions et des investissements en faveur de la réduction des risques.

Heureusement, l'examen des progrès réalisés dans la mise en œuvre du CAH a fait ressortir le fait que de nombreux pays mettent d'ores et déjà en place des mécanismes novateurs pour la gouvernance de la réduction des risques, qui peuvent servir de fondations pour la construction d'un cadre de gouvernance amélioré.

7.5.1 Suivi des aléas et information sur les risques

Les responsabilités relatives au suivi des aléas ainsi qu'à la gestion des informations sur les risques sont actuellement extrêmement dispersées parmi un grand nombre d'institutions techniques gouvernementales, d'universités et de projets de coopération technique internationaux. En conséquence, il y a peu de progrès sur le plan des évaluations complètes des risques d'aléas multiples et le suivi des aléas est souvent ponctuel et décousu.

Il est donc recommandé que, dans le contexte des systèmes de planification des pays, on s'efforce d'arriver à une plus grande synergie dans le suivi des aléas et la mise en évidence des risques. On peut y parvenir par l'intégration fonctionnelle ou la fusion en une seule institution du grand nombre d'organes scientifiques et techniques chargés de la météorologie, de la géologie et la géophysique, de l'océanographie et de la gestion environnementale.

Une intégration fonctionnelle ou une fusion institutionnelle de ce type améliorerait la disponibilité d'informations exactes et à jour sur les risques de catastrophe à des échelles et des formats appropriés pour soutenir la prise de décisions. Cela faciliterait, par exemple, l'analyse des coûts et des avantages d'incorporation de la réduction des risques de catastrophe dans les investissements publics, y compris la protection et la rénovation des écosystèmes, la mise en évidence des priorités d'investissement dans la réduction corrective des risques de catastrophe, l'évaluation des niveaux de risque probabilistes pour le calcul des primes

d'assurance, la fourniture de cartes des aléas destinées à être utilisées par les autorités locales et municipales dans le cadre de la planification et de la réglementation territoriales et relatives à l'affectation des sols, la formulation de codes de construction, la diffusion des informations relatives aux risques pour le secteur privé et la société civile et l'établissement de normes et de règles pour la réduction des risques, comme par exemple la nouvelle norme ISO 3100 en cours d'examen.

Un suivi amélioré des aléas soutiendrait les systèmes d'alerte précoce liés aux principaux risques auxquels est confronté un pays, dont les cyclones, les inondations, les éruptions volcaniques et les risques associés à la variabilité du climat, comme les cycles d'oscillation australe El Niño (ENSO).

7.5.2 Incorporer l'analyse des coûts et des avantages dans les investissements publics

Certains pays ont incorporé les innovations en matière de gouvernance dans leurs systèmes d'investissements publics, comme l'analyse des coûts et des avantages de la réduction des risques de catastrophe, illustrée au Tableau 5.5.

Sur la base d'informations précises et à jour sur les aléas, les vulnérabilités et les risques, un système efficace d'investissements publics, normalement situé au sein du ministère chargé de la planification ou des finances, pourrait garantir que tous les nouveaux investissements publics soient soumis à une analyse des coûts par rapport aux avantages afin de déterminer si les coûts supplémentaires de l'incorporation des mesures de réduction des risques de catastrophe sont justifiés par le degré de risque. La durabilité et la rentabilité des investissements publics, que ce soit dans le développement sectoriel ou local, dans de nouveaux projets de développement ou dans la réhabilitation des infrastructures et services existants, seraient ainsi améliorées. Une telle démarche contribuerait considérablement à la réduction des risques de catastrophe futurs.

Le ministère chargé des finances ou de la planification assurerait normalement aussi la gestion des ressources budgétaires nationales pour investir dans la réduction et la correction des risques existants ou de ceux qui sont susceptibles d'augmenter du fait des changements

climatiques. Ces ressources seraient utilisées pour l'atténuation des effets des aléas, la mise aux normes des installations et infrastructures essentielles extrêmement vulnérables (par exemple les écoles, les hôpitaux, l'approvisionnement en eau, l'assainissement et les réseaux énergétiques), pour le développement de systèmes d'alerte précoce et pour d'autres investissements correctifs de réduction des risques de catastrophe.

Si la réduction des risques de catastrophe est incorporée dans les systèmes d'investissement public, le ministère chargé des finances ou de la planification serait alors tout aussi bien placé pour négocier le transfert du risque souverain résiduel à travers la participation à des pools contre les catastrophes, l'émission d'obligations-catastrophe ou d'autres titres du même type, et pour veiller à ce que des ressources adéquates soient disponibles pour investir dans le relèvement et la reconstruction au lendemain de catastrophes, à travers la gestion de fonds pour imprévus.

7.5.3 Veiller à la mise en œuvre

Une autre innovation en matière de gouvernance mise en œuvre dans certains pays est l'inclusion de la réduction des risques de catastrophe dans le programme du bureau national d'audit ou de contrôle concernant les audits périodiques des performances du secteur public. Pour y parvenir, toutefois, il faut que la réduction des risques devienne un élément central des politiques nationales et soit incluse dans les plans et budgets nationaux de développement.

Il devient ainsi possible de veiller à ce que les politiques et les normes soient mises en œuvre et appliquées à tous les niveaux et dans tous les secteurs du gouvernement. Sans améliorations au niveau de la mise en œuvre, de la mise en application et du contrôle, il y a un danger réel que d'autres progrès en matière de politiques générales et de gouvernance donnent des résultats théoriques, mais n'aient guère d'effet sur les facteurs de risque sous-jacents.

Les audits peuvent aboutir à des sanctions administratives ou autres en cas de non-conformité. Cependant, ils peuvent aussi servir à mettre en relief les lacunes et les domaines dans lesquels des améliorations peuvent être apportées et ils devraient devenir un élément clé des cadres de gouvernance pour la réduction des risques.

7.5.4 Amélioration des systèmes d'alerte précoce

L'examen des systèmes d'alerte précoce (Cf. Encadré 5.2) a fait ressortir neuf domaines auxquels il est nécessaire d'apporter des améliorations pour veiller à ce que les personnes en situation de risque aient accès à des informations d'alerte précoce qui soient diffusées à temps et formulées de manière compréhensible, qu'elles connaissent leurs risques et qu'elles soient prêtes à prendre des mesures appropriées pour les réduire. Il faut, en particulier, renforcer les liens entre les systèmes d'alerte précoce d'aléas imminents et les organisations chargées de la préparation en prévision de catastrophes et de l'intervention lorsqu'elles surviennent. Les capacités locales et communautaires en matière de préparation et d'intervention doivent elles aussi être consolidées. D'après l'expérience à ce jour, même lorsque l'alerte précoce nationale et régionale échoue, les zones dotées de capacités locales solides subissent un taux de mortalité radicalement réduit même en cas d'événements catastrophiques.

7.5.5 Transfert des risques et mécanismes financiers

Il existe encore des obstacles de taille qui entravent la pénétration de l'assurance contre les catastrophes dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et à faible revenu. Parmi ces obstacles figurent le manque d'évaluations précises et systématiques des risques et l'absence d'infrastructures financières nécessaires.

Le soutien au développement de marchés d'assurance dans les pays à faible revenu est une autre innovation de gouvernance qui s'attaque à ces obstacles en donnant la possibilité à une grande proportion de ménages en situation de risque d'avoir accès à des mécanismes de transfert des risques. Le développement des marchés d'assurance devrait s'accompagner de mesures comme la microfinance et des mécanismes de financement pour imprévus afin de s'attaquer à différents niveaux de risques dans chaque pays.

Une pénétration accrue des mécanismes de transfert des risques dans les pays à faible revenu fournira de plus un mécanisme plus rapide, plus prévisible et transparent pour le financement du relèvement et de la reconstruction, permettant ainsi le recouvrement rapide des moyens de subsistance et des biens perdus.

7.6 Investir aujourd'hui pour des lendemains plus sûrs

Globalement, les implications en termes de coûts des recommandations ci-dessus présentent trois volets principaux :

1. **Investissement dans un développement propice à la réduction des risques** : le coût de la fourniture des infrastructures et des services requis pour s'attaquer aux facteurs de risque sous-jacents. Par exemple, il peut s'agir de travaux d'amélioration du drainage de surface et des eaux pluviales dans les zones urbaines, la mise aux normes des bâtiments et infrastructures existants pour en réduire la vulnérabilité, l'amélioration des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement, la santé et l'éducation, ou la fourniture d'infrastructures dans les zones rurales.
2. **Incorporation des considérations de réduction des risques** : le coût supplémentaire de l'incorporation des considérations de réduction de risques dans tous les investissements précités.
3. **Cadre de gouvernance pour la réduction des risques** : le coût du renforcement des cadres et de la capacité de gouvernance aux niveaux national et local, de manière à ce qu'ils soient en mesure d'organiser les tâches recensées sous les points 1 et 2 ci-dessus et de veiller à leur mise en œuvre.

Les progrès réalisés dans les deux premiers volets dépendent de la présence d'un cadre de gouvernance adéquat. Dans le même temps, un cadre de gouvernance dépourvu d'investissements dans les deux premiers volets serait analogue à un pays qui aurait mis au point un code complet de la construction, mais où 90% des logements des pauvres seraient construits dans le secteur informel sans se référer au code. Autrement dit, les investissements effectués dans les trois volets se soutiennent mutuellement.

7.6.1 Investissement dans le développement propice à la réduction des risques

Les calculs des coûts des investissements dans un développement propice à la réduction des risques doivent englober d'une part le coût des travaux concernant les lacunes de développement

existantes, comme la mise aux normes des établissements informels existants ou la restauration des écosystèmes endommagés et, d'autre part, le coût pour veiller à ce que les nouveaux projets de développement contribuent à la réduction des risques – par exemple, veiller à ce que les populations urbaines pauvres aient accès à des terres, des infrastructures et des services sûrs.

Il est difficile, voire impossible, de donner des estimations mondiales précises du montant requis pour combler le manque de développement dans les zones rurales et urbaines. Cependant, comme le montre l'Encadré 7.2, les estimations élaborées par le Projet du Millénaire donnent une idée de l'ampleur de ces coûts.

Ces différentes estimations indiquent qu'il faudra plusieurs centaines de milliards de dollars par an pour s'attaquer aux facteurs sous-jacents de risque dans les zones rurales et urbaines. Comme l'indique le Chapitre 6, ces coûts peuvent être considérablement réduits au moyen de partenariats entre le gouvernement et la société civile. Cependant, même en supposant que les gouvernements vont transposer l'échelle de ces approches participatives et les généraliser, le fait demeure que, pour lutter contre les facteurs de risque sous-jacents, il faudra effectuer des investissements importants et soutenus, dont une portion considérable devra être financée par la communauté internationale. La réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement ne sont pas sans sacrifice pour la communauté internationale.

Paradoxalement, la crise économique actuelle pourrait donner l'occasion de promouvoir les investissements de ce type. De nombreux pays accroissent les investissements publics dans des domaines comme la création d'infrastructures et d'emplois dans le cadre de programmes de relance économique. Dans la mesure où ces investissements pourraient cibler un développement propice à la réduction des risques (par exemple, amélioration du drainage dans les zones sujettes aux inondations), ils pourraient être utilisés comme outil de réduction des risques.

Encadré 7.2 :
Le coût de la
réalisation
des OMD

Les estimations détaillées du coût de la réalisation des OMD au Bangladesh, au Cambodge, au Ghana, en Ouganda et en Tanzanie suggèrent un total d'environ 1 000 dollars US par personne². La moitié de ce montant concerne les infrastructures. Le seul élément lié au logement s'élevé à environ 30 dollars US par personne et porte sur la mise aux normes des bidonvilles³. La différence entre l'investissement total requis pour réaliser les OMD et la mobilisation actuelle de moyens au niveau des ménages et des autorités est, selon les estimations, d'environ 600 dollars US par personne pour ces cinq pays. Si cette moyenne était appliquée aux seuls PMA, il serait tout de même encore nécessaire d'apporter un investissement extérieur de 480 milliards de dollars sur dix ans. Le besoin de financement pour la réalisation des OMD pour tous les pays à revenu faible et intermédiaire était, selon les estimations, de 73 milliards de dollars en 2006 et il augmentera jusqu'à 135 milliards de dollars US en 2015. Cet exercice de chiffrage met en relief les dépenses élevées qui doivent être effectuées pour remédier au manque de développement et qui sont les préalables à la réduction des risques de catastrophes dans les pays pauvres.

Le coût estimatif associé aux efforts en vue de remédier aux lacunes existantes en matière d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de drainage dans les zones urbaines constitue un autre exemple pertinent. Si nous supposons qu'il y a 30 millions de logements urbains qui ne bénéficient pas d'un approvisionnement en eau et d'un assainissement adéquats en Afrique et en Amérique latine et que ce nombre est de 150 millions en Asie⁴ et que, d'autre part, le coût moyen de fourniture d'un service d'eau, d'assainissement et de drainage s'élevé entre 200 et 400 dollars US⁵

par ménage, et qu'il faut entre 200 et 400 dollars US de plus pour les infrastructures collectives requises (y compris l'exhaure et le traitement de l'eau), alors il faudrait disposer de moyens compris entre 42 et 84 milliards de dollars. La proportion de ce montant qui pourrait être prise en charge par les pouvoirs publics locaux et nationaux serait très différente d'un pays et d'une région à l'autre. Dans le même temps, ces calculs ne prennent en compte que les infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement requises dans les zones urbaines, pas l'investissement nécessaire pour les 55% de la population qui vivent en milieu rural.

Le coût de l'amélioration des établissements informels a été estimé à 665 dollars US par personne en moyenne⁶. Il s'ensuit que le coût de l'amélioration des logements des personnes, dont le nombre se situe entre 800 millions et un milliard, qui vivent dans des établissements informels se situerait entre 532 et 665 milliards de dollars US⁷. Si 30% de ces investissements pouvaient être recouverts au moyen de petits prêts et si 10% étaient apportés par les résidents eux-mêmes, il faudrait encore investir entre 300 et 400 milliards de dollars US environ.

Le coût de la fourniture de bonnes alternatives à la croissance des établissements informels pour un nombre de personnes estimé à 457 millions entre 2005 et 2020, grâce à des logements subventionnés et répondant aux besoins des propriétaires, demanderait un investissement par habitant de 400 dollars US. C'est donc un total de 182 milliards de dollars US qui est requis, dont 60%, soit 110 milliards de dollars US, devraient provenir de subventions. Les 40% restants pourraient être financés à partir de l'épargne ou des cotisations des ménages participants et du recouvrement des coûts par le biais du microcrédit.

7.6.2 Incorporer la réduction des risques

La réduction des risques (qu'on la conceptualise comme la réduction des risques de catastrophe ou l'adaptation aux changements climatiques) est en général considérée comme un coût de développement supplémentaire. De fait, l'un des principaux arguments avancés pour justifier le manque de progrès dans la réduction des risques de catastrophe est que les pays en développement ont d'autres priorités, telles que la réduction de la pauvreté, et qu'ils n'ont pas les moyens de faire face aux coûts supplémentaires.

Ce Bilan propose un raisonnement tout à fait différent. Comme l'illustre le Tableau 5.5, l'investissement dans la réduction des risques de catastrophe représente en général une économie considérable en termes de pertes et de coûts de reconstruction évités. Il constitue donc une manière d'amoindrir les coûts de la réduction de la pauvreté et de s'attaquer aux facteurs de risque sous-jacents. Cela signifie que le coût réel des efforts en vue de s'attaquer à ces facteurs est en réalité plus faible si la réduction des risques de catastrophe y est incorporée.

Les mécanismes comme les pools contre les catastrophes et les obligations-catastrophe peuvent constituer un moyen de transférer les risques résiduels lorsque leur réduction ne présente pas un bon rapport résultats-coûts. Étant donné que les marchés d'assurance dans la plupart des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et à faible revenu sont très sous-développés, cette recommandation de politique générale requiert le soutien du secteur public pour veiller à ce que les évaluations des risques soient disponibles pour l'estimation des niveaux d'aléas et de risques et pour contribuer aux coûts initiaux associés à l'ouverture d'un marché d'assurance. Ces coûts doivent être inclus dans les budgets pour améliorer les modalités de gouvernance pour la réduction des risques de catastrophe.

7.6.3 Cadre de gouvernance pour la réduction des risques

Il est de même difficile d'estimer les investissements requis pour améliorer les cadres nationaux d'orientation et de gouvernance, car les besoins et les capacités varient d'un pays à l'autre. Nombre de ces investissements nécessitent un élément de coopération technique internationale, même dans les pays dans lesquels la plus grande partie des ressources clés est disponible au niveau national. Quoi qu'il en soit, la ressource clé dans ce cas est plus une question de volonté politique que de finances internationales. Lorsque la volonté politique est présente, les investissements les plus minimes peuvent donner lieu à des avantages énormes. Mais sans volonté politique, même de gros investissements dans le renforcement des capacités pourraient n'avoir que peu d'effets tangibles.

En conclusion, ce qui est requis avant tout, c'est d'aider les pays à renforcer les modalités de gouvernance et à améliorer la gestion des investissements pour lutter contre les facteurs de risque sous-jacents et de faire en sorte que la réduction des risques de catastrophe soit incorporée dans ces investissements. Sans le renforcement de ces dispositions et de ces capacités, même de grands investissements dans le développement auront peu d'effets tangibles et ils pourraient même s'avérer contre-productifs. Si les modalités de gouvernance et les capacités de réduction des risques peuvent être

renforcées, de petits investissements peuvent donner lieu à d'énormes avantages. Il est essentiel d'investir aujourd'hui pour renforcer les capacités si l'on veut offrir aux générations futures des lendemains plus sûrs.

Notes

- 1 Banque mondiale, World Development Indicators Online : <http://go.worldbank.org/UOFSM7AQ40>, consulté le 1^{er} novembre 2008
- 2 Sachs et Projet du Millénaire des Nations Unies, 2005. Les chiffres originaux présentaient des données pour 2006, 2010 et 2015. Pour arriver aux chiffres ci-dessus, une moyenne de ces trois chiffres a été calculée et multipliée par 10.
- 3 Un chiffre inadéquat. Communication personnelle de David Satterthwaite, IIED, Londres. Reçue le 10.01.2009
- 4 Hardoy et al., 2001
- 5 Il est impossible d'en estimer les coûts réels, en partie parce qu'ils varient tellement d'un endroit à l'autre – et de fait au sein même de chaque endroit et même sur un site donné – en fonction des entités qui conçoivent les programmes et les mettent en œuvre. Une solution de nation « à revenu élevé » avec un service d'eau potable courante accessible 24 heures sur 24 et des toilettes à chasse sera généralement beaucoup plus coûteuse ; il existe des programmes novateurs moins onéreux qui ont permis de fournir de l'eau et des systèmes d'assainissement de qualité.
- 6 Projet des Nations Unies pour le Millénaire, 2005. Cette estimation englobe le financement de l'achat et du transfert de terres, de l'amélioration des logements, des infrastructures de réseau et centrales, des écoles et des dispensaires sanitaires, des installations à usage collectif, la planification et la surveillance et le renforcement des capacités communautaires.
- 7 Ces chiffres sont conformes à d'autres estimations – par exemple, celles de l'Alliance des villes (Cities Alliance), selon laquelle 50 milliards de dollars US sont requis pour améliorer les logements de 100 millions d'habitants de bidonvilles et l'estimation correspondante de 74 milliards de dollars US avancée par UN-HABITAT ; Cf. Flood, 2004.

