

Réduire les risques de catastrophe pour assurer le développement durable en Afrique

La Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe



UA
Union africaine



Nouveau partenariat pour le
développement africain

Juillet 2004

Table des matières

| | |
|---|----|
| <i>Résumé</i> | 3 |
| 1. Généralités | 4 |
| 1.1. Historique | 4 |
| 1.2. Contexte | 4 |
| 1.3. Champ d'application de la Stratégie | 5 |
| 2. Les lacunes et problèmes existant en matière de réduction des risques de catastrophe en Afrique | 7 |
| 2.1. Le problème des catastrophes en Afrique | 7 |
| 2.2. Les résultats de l'Etude de base | 7 |
| 2.2.1. Des cadres institutionnels | 7 |
| 2.2.2. De l'identification et l'évaluation des risques | 8 |
| 2.2.3. De la gestion des connaissances | 9 |
| 2.2.4. De la gouvernance | 9 |
| 2.2.5. De la réponse aux urgences | 10 |
| 3. But, objectifs & stratégies | 12 |
| 3.1. But | 12 |
| 3.2. Objectifs | 12 |
| 3.3. Stratégies | 12 |
| 3.3.1. Engagement politique accru en faveur de la réduction des risques de catastrophe | 12 |
| 3.3.2. Meilleure identification et évaluation des risques de catastrophe | 13 |
| 3.3.3. Meilleure gestion des connaissances relatives à la réduction des risques de catastrophe | 14 |
| 3.3.4. Prise de conscience accrue de la réduction des risques de catastrophe au sein de la population | 14 |
| 3.3.5. Meilleure gouvernance des institutions impliquées dans la réduction des risques de catastrophe | 15 |
| 3.3.6. Intégration de la réduction des risques de catastrophe à la gestion des réponses aux urgences | 17 |
| 4. Des dispositifs institutionnels | 19 |
| 5. Du suivi | 21 |

Résumé

De tous les continents, l'Afrique est le seul où le nombre de catastrophes a augmenté au cours de ces 10 dernières années. Un nombre plus élevé de personnes y est touché par les catastrophes naturelles, et les pertes économiques subies vont en augmentant. En bref, l'impact des catastrophes constitue désormais, sur le continent, un réel fardeau pour le développement durable.

Si des politiques et des mécanismes institutionnels de réduction des risques de catastrophe existent bel et bien à divers états d'achèvement dans les pays africains, leur efficacité demeure cependant limitée. D'où la nécessité d'une approche stratégique pour renforcer et améliorer leur efficacité et leur efficacité en mettant l'accent sur la réduction des risques de catastrophe (RRC). A ce sujet, le Nouveau partenariat pour le développement africain (NEPAD) constitue un cadre approprié pour la promotion d'un tel changement stratégique.

En fait, c'est lors du processus d'élaboration des programmes opérationnels du NEPAD – processus mené par le Secrétariat du NEPAD - qu'il est devenu clair qu'il était impérieux de résoudre le problème des catastrophes sur le continent. Un tel constat a donné une impulsion particulière à l'idée de mettre en place une « Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe ».

Pour élaborer la Stratégie en question, une étude de base a été menée pour déterminer l'état de la réduction des risques en Afrique. Il ressort de cette étude que les catastrophes y constituent une grande menace pour le développement, surtout du fait de lacunes constatées au niveau des cadres institutionnels, de l'identification des risques, de la gestion des connaissances, de la gouvernance et de la réponse aux urgences.

A la lumière des préoccupations susmentionnées, le but de cette Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe est de contribuer à l'avènement d'un développement durable et à l'éradication de la pauvreté en intégrant la réduction des risques de catastrophe au développement.

Les objectifs de la présente Stratégie sont les suivants: (1) engagement politique accru envers la réduction des risques de catastrophe, (2) meilleure identification et évaluation des risques de catastrophe, (3) meilleure gestion des connaissances relatives à la réduction des risques de catastrophe, (3) prise de conscience accrue de la réduction des risques de catastrophe au sein de la population, (4) meilleure gouvernance des institutions impliquées dans la réduction des risques de catastrophe, et (5) intégration de la réduction des risques de catastrophe à la gestion des réponses aux urgences.

La présente Stratégie suggère également un certain nombre de grands axes d'action qui aident à la réalisation de ces objectifs.

Pour ce qui est de l'application et de l'évaluation de la Stratégie, les intervenants suivants ont des rôles institutionnels clés à jouer: l'Union africaine/NEPAD (UA/NEPAD), les communautés économiques régionales (CER), le Groupe de travail sur la réduction des risques de catastrophe en Afrique¹, les Gouvernements nationaux, les Groupes majeurs (surtout la société civile et le secteur privé) et les partenaires internationaux au développement.

La présente Stratégie, qui devrait être suivie d'un Programme d'action, a été revue lors de trois réunions différentes tenues en fin mai/début juin 2004 : une Réunion d'experts dévolue à la présente Stratégie, une Consultation régionale africaine en vue de la Conférence Mondiale de 2005 sur la prévention des catastrophes (CMPC) et la 2e Réunion du Groupe de travail sur la réduction des risques de catastrophe en Afrique.

Enfin, la présente Stratégie a été adoptée par les Ministres africains lors de la 10^e Réunion de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement tenue du 26 au 30 juin 2004. Elle fut ensuite

¹ Groupe de travail établi par l'UA/NEPAD pour appuyer les efforts qu'il mène, ainsi que ceux entrepris par les Gouvernements nationaux, pour faire avancer la réduction des risques de catastrophe sur le continent, et pour faciliter l'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans tous les secteurs du développement en Afrique, cela dans le cadre de la réalisation des objectifs du NEPAD. Parmi les membres du Groupe de travail figurent l'UA, le Secrétariat du NEPAD et toutes les CER. Le Groupe jouit de l'appui d'ONU/SIPC Afrique.

Stratégie régionale africaine de réduction des risques de catastrophe

soumise à la 3e Session ordinaire du Sommet de l'Assemblée de l'UA tenue à Addis-Abeba, en Ethiopie, du 6 au 8 juillet 2004, session au cours de laquelle elle a été accueillie favorablement par les Chefs d'Etat africains qui ont alors appelé à l'élaboration du Programme d'action requis pour sa mise en œuvre.

1. GENERALITES

1.1. Historique

La communauté internationale s'est fixée des objectifs de développement durable et d'éradication de la pauvreté dans l'Agenda 21 des Objectifs du Millénaire. Or, pour réaliser ces Objectifs du Millénaire, il est extrêmement important de faire des progrès en matière de réduction des vulnérabilités aux catastrophes. Mais en retour, la réalisation de ces Objectifs du Millénaire est également essentielle pour réduire la vulnérabilité aux catastrophes. Pour atteindre les objectifs de l'Agenda 21 donc, le Plan de Johannesburg pour la mise en œuvre des résultats du Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) a appelé à l'intégration de la gestion des risques de catastrophe au développement. Pour ce qui est du cas de l'Afrique, la Section 8 du Plan en question appelle à des actions à tous les niveaux pour aider l'Afrique à faire face efficacement aux catastrophes provoquées par les aléas naturels et les conflits, y compris l'impact environnemental et humanitaire de ceux-ci, dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement africain (NEPAD).

Des efforts sont donc en cours aux niveaux régional, sous-régional et national pour institutionnaliser la gestion des catastrophes en Afrique. L'Union africaine (UA) dispose d'une certaine expérience en la matière et certaines Stratégies du NEPAD, notamment celles relatives à la santé, l'agriculture, l'environnement et les infrastructures, comportent des éléments ayant trait aux catastrophes. De leur côté, les communautés économiques régionales (CER) accordent également de l'importance à la gestion des catastrophes. Et enfin, des politiques nationales et des mécanismes institutionnels existent, en matière de réduction des risques de catastrophe, à divers états d'avancement dans les pays africains. Toutefois, l'efficacité de tous ces mécanismes contre l'accroissement des vulnérabilités et de l'impact des catastrophes demeure limitée : d'où la nécessité d'une approche stratégique pour renforcer et améliorer l'efficacité et l'efficacité de la gestion des risques de catastrophes en Afrique en mettant l'accent sur la réduction des risques de catastrophe (RRC). Le NEPAD constitue précisément un cadre adéquat pour la promotion d'un tel changement stratégique.

1.2. Contexte

L'objectif du NEPAD est en effet d'éradiquer la pauvreté et de promouvoir le développement durable, et ceci s'étend à la réduction de certains risques qui pèsent, en Afrique, sur les moyens de subsistance et sur le développement, risques dus aux catastrophes mais également à d'autres menaces. Dans le même temps, lors du processus d'élaboration des programmes opérationnels – processus mené par le Secrétariat du NEPAD -, il est devenu clair qu'il était impérieux de résoudre le problème des catastrophes sur le continent. Et ce constat a donné une impulsion particulière à l'idée de mettre en place une « Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe ».

Le processus de formulation d'une telle Stratégie continentale pour la réduction des risques de catastrophe a commencé avec la tenue d'un atelier du NEPAD sur la gestion des catastrophes en avril 2003. L'atelier avait alors appelé à des interventions relatives aux problèmes de la sécurité alimentaire et de la gestion des catastrophes en Afrique. Il ressortait de cet atelier (1) qu'il fallait mettre en place une Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe, et (2) qu'il fallait définir un Programme d'action sur la réduction des risques des catastrophe.

Et lors d'une réunion de suivi dénommée « Réunion consultative africaine sur la réduction des risques de catastrophe en Afrique » en juin 2003, la décision a été prise d'élaborer une Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe en deux phases : (1) conduite d'une étude de base ayant pour but de déterminer le statut de la réduction des risques de catastrophe en Afrique, et (2) formulation d'un Projet de stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe. L'étude de base en question a identifié des lacunes et des problèmes sur lesquels on devait partir pour formuler le Projet de stratégie régionale souhaité.

Stratégie régionale africaine de réduction des risques de catastrophe

Une première version du Projet de stratégie régionale en question a été revue lors de la Réunion préliminaire du Groupe de travail sur la réduction des risques de catastrophe en Afrique au mois d'avril 2004. Ce Projet de stratégie a été par la suite revu lors de plusieurs forums en fin mai/début juin 2004 : (1) une Réunion d'experts dévolue à ce Projet de stratégie, (2) une Consultation régionale africaine en vue de la Conférence mondiale de 2005 sur la prévention des catastrophes, et (3) la 2e Réunion du Groupe de travail sur la réduction des risques de catastrophe en Afrique.

Par la suite, la présente Stratégie a été adoptée par les Ministres africains lors de la 10^e Réunion de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement tenue du 26 au 30 juin 2004. Elle fut ensuite soumise à la 3e Session ordinaire du Sommet de l'Assemblée de l'UA tenue du 6 au 8 juillet 2004 à Addis-Abeba en Ethiopie, session au cours de laquelle elle a été accueillie favorablement par les Chefs d'Etat africains qui ont alors appelé à l'élaboration du Programme d'action requis pour sa mise en œuvre.

La présente Stratégie prévoit un certain nombre d'orientations stratégiques qui proposent un ensemble d'interventions nécessaires pour résoudre les problèmes exposés à grands traits par l'Etude de base, ensemble d'interventions ou d'actions devant faire partie intégrante du Programme d'action requis pour l'application de cette Stratégie.

1.3. Champ d'application de la Stratégie

Les risques de catastrophe résultent de l'interaction entre conditions de vulnérabilité et aléas naturels, technologiques ou risques induits par les conflits, mais la présente Stratégie sera axée sur les catastrophes provoquées par les aléas naturels et les autres aléas apparentés d'origine humaine.

La présente Stratégie se basera sur les institutions et les programmes existant actuellement dans les pays africains et au sein des communautés économiques régionales (CER) en matière de réduction des risques de catastrophe, mais elle vise à intégrer ces institutions et ces programmes au développement afin qu'ils puissent mieux contribuer à la réduction des risques de catastrophe.

Il est à noter que la réduction des risques de catastrophe est l'élaboration et l'application systématiques de politiques, de stratégies et de pratiques visant à (1) minimiser les vulnérabilités aux catastrophes et les risques de catastrophe, et à (2) éviter (prévention) ou à (3) limiter (mitigation et préparation) l'impact négatif des aléas, cela dans le contexte élargi du développement durable.

En reconnaissance du fait qu'il est préférable de mener certaines de ces interventions au niveau national, la présente Stratégie se propose non pas d'établir un mécanisme régional de réduction des risques de catastrophe mais de faciliter les initiatives prises par les CER et les pays pour élaborer et mettre en œuvre leur propres stratégies en harmonie avec la présente Stratégie régionale africaine. D'autre part, au vu du statut différent de la réduction des risques de catastrophe dans chaque pays et dans chaque CER, la présente Stratégie fournit un large éventail d'orientations stratégiques, éventail dans lequel les pays et les CER peuvent se référer ou s'inspirer selon leurs propres contextes et leurs propres besoins.

Ceci dit, l'UA/NEPAD est cependant pleinement conscient du fait que promouvoir la réduction des risques de catastrophe en tant que partie intégrante du développement relève d'un grand défi. En effet, se contenter de renforcer et de reproduire les pratiques et les mécanismes existants n'aide pas à résoudre le problème des risques de catastrophe en Afrique : il faut changer l'état d'esprit et la pratique au niveau des autorités nationales, des gestionnaires de catastrophes, de la population et des partenaires au développement. Et puisqu'il faut du temps pour y parvenir, la présente Stratégie ne porte donc pas sur le court terme.

D'autre part, le champ d'application de la présente Stratégie est suffisamment vaste pour tenir compte des exigences d'une réduction *durable* des risques de catastrophe, y compris ceux induits par les conflits. Il se trouve en effet que les urgences humanitaires complexes générées par les conflits accentuent les effets des aléas naturels tels que la famine et les épidémies. Ces urgences humanitaires aggravent en effet la vulnérabilité des populations et des écosystèmes déjà sous pression, et accroît donc le niveau des risques de catastrophe. Mais les aléas naturels, surtout les aléas écologiques, influent également à leur tour sur le type,

Stratégie régionale africaine de réduction des risques de catastrophe

l'évolution (lente ou rapide) et l'intensité des conflits. Il faut donc que ces deux considérations soient prises en compte dans les interventions en matière de réduction des risques de catastrophe.

Ceci étant, il a été cependant décidé que le problème de la résolution des conflits et de l'édification de la paix devait être confié à la Commission de l'UA sur la paix et la sécurité, celle-ci ayant plus d'expériences et d'expertise dans ces domaines. Toutefois, il existe des liens entre conflits et prévention des catastrophes, et ces liens devraient faire l'objet d'une communication régulière entre la Commission de l'UA et ceux qui mettent en œuvre la présente Stratégie régionale africaine.

D'autres interventions plus concrètes dans le domaine des conflits seront également menées au niveau sous-régional, et la présente Stratégie s'applique à des catastrophes provoquées par des aléas naturels induits par les déplacements massifs de populations dus aux conflits. Par ailleurs, une bonne mise en œuvre de la Stratégie devrait contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté.

2. LES LACUNES ET PROBLEMES EXISTANT EN MATIERE DE REDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHE EN AFRIQUE

2.1. Le problème des catastrophes en Afrique

La fréquence des catastrophes déclenchées par les aléas naturels, le nombre de personnes touchées et les pertes économiques vont en augmentant en Afrique. L'Afrique est le seul continent où le nombre de catastrophes s'est accru au cours de ces 10 dernières années. Les aléas hydro-météorologiques (sécheresse, inondations, vents violents - cyclones tropicaux surtout -, glissements de terrain et feux de brousse) ont prédominé, la plupart des personnes touchées étant victimes de ces aléas. Pris individuellement, les épidémies sont la principale cause de catastrophe. Les effets de la pandémie du VIH-Sida et ceux des épidémies de paludisme et de tuberculose sur les foyers et les communautés sont tels qu'ils pèsent désormais lourdement sur le développement durable surtout en Afrique sub-saharienne. Parmi les autres aléas importants figurent les inondations, la sécheresse et les vents violents. Et parmi les aléas de moindre fréquence sont l'invasion d'insectes nuisibles, les séismes, les glissements de terrain, les feux de brousse et les éruptions volcaniques.

En 2000-2001, près de 35 millions de personnes - l'équivalent de 13 pour cent de la population africaine - ont été touchées par les catastrophes. En termes de pertes économiques, les catastrophes ont, de manière significative, fait dérailler le développement dans les pays touchés. Par exemple au Mozambique, les inondations de l'an 2000 ont fait chuter le produit national brut (PNB) de près de 12 pour cent. Et au Zimbabwe et en Zambie, la sécheresse de 1992 a provoqué une baisse du PNB d'environ 9 pour cent. En plus de tels aléas majeurs à hauts risques, d'autres aléas plus fréquents et plus localisés érodent la capacité de développement et les moyens de subsistance de la majorité des pauvres, et affaiblissent leurs capacités de réponse et de survie. Entre-temps, les changements climatiques risquent de devenir un facteur important de catastrophes comme la sécheresse, les inondations et d'autres phénomènes hydro-météorologiques.

2.2. Les résultats de l'Etude de base

Comme il a été mentionné plus haut, une Etude de base a été menée pour déterminer le statut de la réduction des risques de catastrophe en Afrique. Cette étude constituait la première phase du processus d'élaboration de la présente Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe. Les principaux résultats de cette Etude sont présentés ci-après suivant les principales lacunes constatées au niveau de la pratique de la réduction des risques de catastrophe sur le continent. Ces lacunes ont été identifiées sur la base du Cadre de réduction des risques de catastrophe de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (SIPC), cadre qui porte sur les aspects suivants : engagement politique et développement institutionnel ; identification et évaluation des risques ; gestion des connaissances ; applications et outils en matière de gestion des risques ; préparation et gestion des urgences.

2.2.1. Des cadres institutionnels

La réduction des risques de catastrophe n'est pas encore suffisamment institutionnalisée en Afrique même si des efforts sont en cours dans les pays et au sein des organisations régionales et sous-régionales pour mettre en place des politiques, des législations, des plans et des agences en matière de gestion des risques de catastrophe. L'expérience de l'UA est limitée à l'apport d'assistance à la réponse aux catastrophes dans le cadre du Fond spécial d'assistance en cas d'urgence. La mise en œuvre des programmes sous-régionaux de gestion des catastrophes de la SADC (Communauté pour le développement de l'Afrique Australe) et de l'IGAD (Autorité intergouvernementale sur le développement) n'en est qu'à son début, et les autres CER doivent encore élaborer les leurs. Au niveau technique, des organismes comme l'ACMAD (Centre africain des applications de la météorologie pour le développement), l'ICPAC (Centre de l'IGAD pour les prévisions météorologiques et leurs applications) et le Centre de la SADC pour la surveillance des sécheresses (DMC en anglais) fournissent des services en matière de réduction des risques de catastrophe, mais de tels organismes ne sont pas nombreux et les

Stratégie régionale africaine de réduction des risques de catastrophe

services qu'ils offrent sont limités du fait de problème de ressources, de capacités et d'autres contraintes. Enfin, les initiatives nationales d'élaboration de cadres institutionnels n'ont pas été mises en œuvre de manière systématique, outre le fait que la qualité de certains de ces cadres devrait être améliorée.

Par ailleurs, les Gouvernements ont l'importante responsabilité de créer un environnement incitateur qui permet de renforcer la capacité des populations à prévenir les risques de catastrophe naturelle ou à réduire atténuer leur impact. Mais du fait de l'échec ou de l'absence de développement – dû en partie à un environnement défavorable -, les populations sont extrêmement vulnérables aux risques de catastrophe sur le continent. Par exemple, les politiques macro-économiques en vigueur dans la plupart des pays africains ne prennent pas adéquatement en compte la variabilité potentielle des activités économiques en fonction des chocs liés aux aléas naturels, et n'engendrent pas les ressources et les motivations nécessaires à l'atténuation de l'impact de ces chocs. Autre exemple : les grandes politiques sectorielles comme celles de l'agriculture et de l'alimentation, du développement urbain et rural, de développement des entreprises, ne prennent pas non plus suffisamment en compte l'impact qu'elles peuvent avoir sur la vulnérabilité des populations aux aléas. En outre, il n'existe pas de motivations fiscales ou financières pour promouvoir la construction de bâtiments normalisés et résistants aux catastrophes.

En ce qui concerne toujours l'élaboration de cadre institutionnels pour une réduction globale des risques de catastrophe, l'état d'avancement de celle-ci varie d'un pays à l'autre. Certains pays s'y sont mis avant les autres, d'autres doivent encore bien comprendre les enjeux, et d'autres ne disposent tout simplement pas des capacités requises pour la conception de tels cadres. Par conséquent, les mécanismes de gestion des risques de catastrophe ne disposent pas encore des capacités requises pour une réduction adéquate des risques de catastrophe.

Par ailleurs, la plupart des structures de gestion des catastrophes sont axés uniquement sur un ou deux aléas naturels importants, à savoir les inondations et la sécheresse. Et la plupart des cadrages de politiques générales couvrent rarement les petits aléas localisés. Les plans nationaux de réduction des risques, pour leur part, ne se focalisent ni sur le renforcement des stratégies traditionnelles de survie face aux catastrophes ni sur la préservation des connaissances et des expériences traditionnelles locales qui sous-tendent de tels mécanismes de survie.

Et si certains plans nationaux de réduction des risques de catastrophe prévoient le financement de leurs opérations, les structures nationales africaines de réduction des risques de catastrophe souffrent, dans la pratique, d'un appui financier inadéquat. Dans certains pays, les donateurs fournissent aux systèmes en place le gros des ressources financières, mais ces donateurs éprouvent généralement des difficultés à satisfaire les exigences de financement pour la réduction de risques de catastrophe. Un tel problème de financement de la réduction des risques de catastrophes résulte en fait de plusieurs facteurs, dont le faible degré de priorité accordé à la prévention des catastrophes dans les budgets nationaux, l'absence de mécanismes dévolus au financement en matière de catastrophes, et l'usage limité de mécanismes de diversification et de transfert des risques, mécanismes tels que la micro-finance, les assurances et le groupage des risques par des privés.

2.2.2. De l'identification et l'évaluation des risques

La réduction des risques commence par l'identification et l'évaluation des risques, y compris l'alerte précoce. Toutefois, la pratique de l'identification des risques est limitée en Afrique. Si des systèmes sous-régionaux d'alerte précoce axés sur la sécurité alimentaire, la sécheresse et les facteurs climatiques existent bel et bien dans certains pays, la mise en place de systèmes de surveillance de la désertification n'est cependant qu'à son début. Quelques pays ont mené des évaluations des vulnérabilités et des capacités mais uniquement à titre d'appui à la gestion de l'aide alimentaire et de la protection sociale. Certains pays s'attellent également à améliorer leurs données sur les aléas mais les risques de catastrophe sont rarement indiqués sur la cartographie des capacités existantes en matière d'occupation des terres. Par ailleurs, l'accent mis sur la réponse d'urgence aux catastrophes débouche, en Afrique, sur un certain état de choses : les efforts sont axés plutôt sur l'évaluation des pertes que sur l'estimation préalable des risques. Et la plupart des cartographies des risques relève de processus conçus au sommet, processus à

Stratégie régionale africaine de réduction des risques de catastrophe

faible participation communautaire ou à faible estimation subjective des risques. Il est à noter cependant que l'on tend de plus en plus à regrouper les intervenants dans des forums de consultation sur les perspectives climatiques, et on tend également à mener des évaluations communautaires des vulnérabilités aux éruptions volcaniques. Ce sont là des exemples de progrès réalisés dans le domaine de l'évaluation participative des risques en Afrique.

2.2.3. De la gestion des connaissances

La réduction des risques de catastrophe fait intervenir une série d'actions de gestion qui exige la participation des communautés et de divers intervenants et partenaires. Or, la gestion de l'information ainsi que la communication jouent un rôle crucial dans ce processus. Car la capacité des populations à prendre des actions avisées visant à assurer leur sécurité pendant les catastrophes dépend également de l'existence d'informations opportunes et ciblées relatives à la réduction des risques de catastrophe.

Il ressort de l'Etude de base menée que la plus grande lacune en matière de réduction des risques de catastrophe en Afrique est la faiblesse de la gestion des connaissances. On n'accorde pas une attention suffisante et adéquate à la gestion de l'information et à la communication, ainsi qu'à la formation et à la recherche. Par conséquent, de grandes faiblesses sont observées au niveau des connaissances sur les risques de catastrophe. A titre d'exemple, les statistiques nationales ne couvrent pas les catastrophes de manière systématique. De même, on ne sait pas interpréter suffisamment les données et les informations disponibles sur les sites web et à partir d'autres sources. D'autre part, les connaissances sont limitées en ce qui concerne les bonnes pratiques, les institutions et les réseaux de praticiens. Des progrès ont certes été réalisés dans l'application de l'information, de la communication et de la technologie spatiale à la gestion des catastrophes et de l'environnement en Afrique, mais la dimension humaine de la communication a suscité relativement peu d'intérêt.

D'autre part, si les autorités nationales ont recours à divers moyens pour disséminer les informations sur les risques de catastrophes et la gestion des risques, la prise de conscience des options disponibles en matière de risques de catastrophe et de réduction des risques est généralement limitée au sein de la population. Ceci est dû en partie à la faiblesse des systèmes de communication utilisés par les gestionnaires de catastrophes pour informer et éduquer les intervenants sur les aléas potentiels. Les médias peuvent, en principe, aider à promouvoir une prise de conscience chez la population et les responsables politiques, prise de conscience des aléas, des risques et des interventions et des responsabilités en matière de réduction des risques, mais leur couverture, leur langage, leur présentation et leur circulation sont autant de limitations à la promotion efficace de cette prise de conscience tant souhaitée. Certaines autorités nationales publient, bien sûr, des bulletins d'informations sur les catastrophes, mais ces bulletins portent souvent sur des sujets semi-intellectuels qui ne présentent pas beaucoup d'intérêt pour les risques vécus quotidiennement par la majorité de la population, outre le fait qu'ils ne sont même pas traduits en langues locales. De telles faiblesses réduisent la contribution des couvertures médiatiques à l'avènement d'une prise de conscience effective de l'importance de la réduction des risques de catastrophe au sein de la population.

Par ailleurs, la réduction des risques de catastrophe ne figure toujours pas dans les programmes scolaires en tant que discipline à part entière, même si les organes nationaux ont recours à plusieurs modes de formation pour renforcer les capacités dans divers secteurs. Il est à noter, à ce sujet, que les programmes de formation existants n'arrivent pas à satisfaire la demande : certains coûtent très chers aux autorités nationales et un grand nombre de ces programmes est surtout axé sur la gestion des urgences.

De même, on accorde peu d'attention à la promotion de la recherche sur la réduction des risques. Ceci est dû en partie au fait qu'il existe très peu d'établissements d'enseignement de qualité au sein desquels on pourrait promouvoir l'éducation et la recherche sur les risques de catastrophe.

2.2.4. De la gouvernance

Les Gouvernements considèrent manifestement la protection civile contre les catastrophes comme une responsabilité clé en matière de gouvernance. Toutefois, puisque le but de la réduction des risques de

Stratégie régionale africaine de réduction des risques de catastrophe

catastrophe est en définitive de renforcer les capacités de la population à prendre des actions adéquates, opportunes et à temps pour se protéger contre les catastrophes et pour protéger leurs moyens d'existence et leurs écosystèmes contre celles-ci, la réduction des risques de catastrophe relève alors d'une responsabilité partagée et d'un partenariat entre l'Etat et la population. Et l'efficacité de ce partenariat dépend en partie de la coordination des réponses aux catastrophes émanant de l'Etat et de la population.

La coordination des intérêts et des activités des différents intervenants n'est pas non plus efficace. Ceci est dû en partie à une définition insuffisamment claire des responsabilités au sein des systèmes de gestion des catastrophes et également à de faibles systèmes de communication, systèmes visant à informer les intervenants sur les aléas potentiels et à harmoniser les responsabilités. D'autre part, la coopération et la coordination entre pays est peu adéquate en ce qui concerne les aléas communs.

Les mécanismes de réduction des risques de catastrophe souffrent des mêmes problèmes de gouvernance que ceux des actions de développement : les politiques, les lois, les règlements, les normes et les codes ne sont généralement pas respectés ou mis en application.

Une meilleure gouvernance de la réduction des risques de catastrophe dépend, par ailleurs, de la participation d'un grand nombre d'acteurs. Si dans les politiques, dans les législations et dans les documents relatifs aux programmes, les autorités nationales attribuent des rôles clés aux entités non étatiques et aux communautés dans la gestion des catastrophes, il se trouve cependant que le degré de concrétisation de ces rôles varie d'un pays à l'autre. Les citoyens sont réduites généralement à n'être que de simples récipiendaires des réalisations des activités de gestion des catastrophes – notamment de l'assistance émanant des Gouvernements et des donateurs – et ne participent pas de manière adéquate à la planification et à la mise en œuvre des programmes de prévention des catastrophes.

Par ailleurs, si la plupart des pays africains adhèrent à l'application de la décentralisation dans les interventions en matière de réduction des risques de catastrophe, il n'en reste pas moins que la délégation aux échelons administratifs inférieurs est limitée. Ceci est en partie dû au fait que la majorité des systèmes de réduction des risques de catastrophe gravite autour des agences, fonctionne à partir du sommet, ne dispose pas des compétences et des ressources adéquates pour assumer des responsabilités décentralisées, et ne s'implique pas dans un partenariat adéquat avec les communautés.

De telles faiblesses de la gouvernance des institutions de réduction des risques de catastrophe proviennent également du fait que les politiques et les programmes sur les catastrophes sont très peu sensibles aux questions relatives aux femmes. Des différences existent en effet entre les hommes et les femmes au niveau des vulnérabilités, de l'impact des catastrophes, des stratégies de survie et des actions de réponse. Pourtant en Afrique, les cadrages de la gestion des catastrophes nationales ne font pas ressortir de manière explicite cette préoccupation particulière au niveau des objectifs.

2.2.5. De la réponse aux urgences

Stratégie régionale africaine de réduction des risques de catastrophe

La plupart des facteurs de vulnérabilité de la population sont dues aux pressions du développement ou résultent du processus de développement lui-même. Dès lors, la tâche de la gestion des catastrophes est double : (1) réduire l'impact des catastrophes et (2) promouvoir des processus de développement qui aident à réduire les risques de catastrophe. Réduire l'impact des catastrophes exige que l'on transforme la gestion des catastrophes selon une approche « réduction des risques », tandis que promouvoir un développement sensible aux risques dépend de l'intégration de la réduction des risques de catastrophe à la planification et à la pratique du développement. Et si certains cadrages de politiques générales stipulent clairement en tant qu'objectif l'intégration de la réduction des risques de catastrophe aux processus de développement national, la gestion des catastrophes n'est cependant pas encore intégrée aux cadres de développement national dans la plupart des pays africains, même si un petit nombre de pays ont explicitement inclus la réduction des risques comme domaine thématique bien défini dans leurs Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP).

Par ailleurs, dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe en Afrique, on a surtout essayé de réduire l'impact des catastrophes sur le développement par le biais de la gestion des urgences. Par conséquent, une grande partie de l'assistance humanitaire importante fournie à l'Afrique va aux secours d'urgence. Et en dépit d'un passé relativement long de gestion des réponses d'urgence et d'assistance humanitaire importante, les activités de réponse aux catastrophes ont été menées tout à fait indépendamment des activités de développement. Les agences d'assistance se focalisent généralement sur les besoins immédiats en matière d'urgence en mettant l'accent sur la distribution d'aides alimentaires : elles accordent moins d'attention à la nécessité de combler le fossé entre secours et réhabilitation ou à la nécessité d'investir dans le renforcement des capacités des populations afin que celles-ci puissent faire face aux futures catastrophes. Par conséquent, les causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire chronique et de la vulnérabilité demeurent.

A ce propos, les facteurs de divergence entre gestion des urgences et développement sont les suivants :

- l'évaluation des interventions en matière de développement ne prend souvent pas en considération les questions des risques de catastrophe ;
- l'alerte précoce, la planification des réponses aux urgences et les autres mesures de préparation sont inadéquates en terme de gestion des situations pré-urgence ;
- le financement des activités de développement post-catastrophe est souvent insuffisant et retardé ;
- les capacités locales n'existent pas pour entreprendre des interventions en matière de développement et de réduction des risques de catastrophe ;
- l'expérience, la capacité et les ressources des autorités nationales chargées des catastrophes sont tellement limitées qu'elles ne peuvent pas entreprendre ou coordonner de grands programmes de redressement, programmes qui comprennent une réhabilitation et une reconstruction ayant pour but de réduire la vulnérabilité à des aléas à venir.

3. BUT, OBJECTIFS & STRATEGIES

3.1. But

Le but de la présente Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe est de contribuer à l'avènement d'un développement durable et à l'éradication de la pauvreté en facilitant l'intégration de la réduction des risques de catastrophe au développement.

3.2. Objectifs

En se basant sur les résultats de l'Etude de base mentionnée plus haut (en tant que première phase de l'élaboration de la présente Stratégie) et en consultation avec les principaux partenaires, les objectifs de la présente Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe sont les suivants:

- Engagement politique accru envers la réduction des risques de catastrophe.
- Meilleure identification et évaluation des risques de catastrophe.
- Meilleure gestion des connaissances relatives à la réduction des risques de catastrophe.
- Prise de conscience accrue de la réduction des risques de catastrophe au sein de la population.
- Meilleure gouvernance des organes impliqués dans la réduction des risques de catastrophe.
- Intégration de la réduction des risques de catastrophe à la gestion des réponses aux urgences.

3.3. Stratégies

Les Stratégies à suivre pour atteindre les objectifs précités sont les suivantes :

3.3.1. Engagement politique accru envers la réduction des risques de catastrophe

L'adhésion des dirigeants nationaux est cruciale pour rehausser le profil de la réduction des risques de catastrophe, pour créer une culture de réduction des risques de catastrophe à tous les niveaux, et pour renforcer les capacités des populations exposées aux risques afin qu'elles puissent se protéger contre l'impact des catastrophes. Les Gouvernements devraient manifester une telle adhésion en assumant leurs responsabilités en matière de gouvernance, cela en mettant en place, par exemple, un environnement institutionnel favorable par le biais de politiques et de ressources destinées à la réduction des risques de catastrophe. Il est nécessaire d'inclure les éléments manquant actuellement aux cadres institutionnels de réduction des risques de catastrophe aux niveaux national et sous-régional, et d'améliorer la qualité du cadrage des politiques générales. L'élaboration de cadres institutionnels peut être facilitée par divers moyens, entre autres en y apportant des orientations, en facilitant l'échange d'informations, de connaissances et d'expériences, et en menant des actions de lobby auprès des dirigeants politiques et des législateurs.

Pour pouvoir assumer pleinement et efficacement leurs responsabilités de leadership et d'administration, les Gouvernements devraient manifester leur engagement par des actions stratégiques dotées de ressources étatiques adéquates, par exemple en renforçant le financement alloué à la réduction des risques de catastrophe par le biais de fonds spéciaux. Dans certains pays africains, il existe des exemples de financement de la réduction des risques de catastrophe prévu par la Constitution : de tels modes de financement pourraient être promus dans toute la Région. On devrait en outre encourager les Gouvernements à manifester leur engagement envers la réduction des risques de catastrophe par l'adoption d'une résolution prise dans le cadre du processus d'approbation de la présente Stratégie : la résolution d'engager et d'allouer un certain pourcentage des ressources financières nationales directement à la réduction des risques de catastrophe.

Stratégie régionale africaine de réduction des risques de catastrophe

Et puisque doter la réduction des risques de catastrophe des ressources nécessaires relève d'une responsabilité partagée entre l'Etat et les autres intervenants, l'adhésion des dirigeants politiques devrait donc également faciliter la mobilisation de ressources aux niveaux des communautés et du secteur privé. Ceci dépend en partie de la promotion d'autres formes de mobilisation de ressources telles que les assurances et la micro-finance. Et pour faciliter une telle mobilisation accrue de ressources, il faut réussir à convaincre les dirigeants politiques et les investisseurs des avantages que procurent la réduction des risques de catastrophe au développement : il faut donc leur démontrer qu'investir dans la réduction des risques de catastrophe est rentable.

Les grands axes d'action qui permettent d'accroître l'engagement politique envers la réduction des risques de catastrophe seraient, par exemple, les suivants:

- Renforcer les actions de lobby et de promotion active en vue d'un engagement politique, d'une responsabilité et d'une redevabilité accrues.
- Renforcer les cadres institutionnels de la réduction des risques de catastrophe.
- Augmenter l'allocation de ressources à la réduction des risques de catastrophe.
- Renforcer les capacités des communautés économiques régionales (CER) à faciliter la mise en œuvre de la présente Stratégie.

3.3.2. Meilleure identification et évaluation des risques de catastrophe

Les aléas et les facteurs de vulnérabilité sont des éléments dynamiques et leurs impacts peuvent varier. Par conséquent, il est important de renforcer la connaissance de la variété, de la couverture géographique, du type et de l'ampleur de ces impacts. Une plus grande connaissance des aléas et des vulnérabilités aide les communautés et les pays à mieux comprendre et à mieux anticiper les aléas à venir, et donc à minimiser les risques de catastrophe.

Une évaluation estimative des risques de catastrophe qui pèsent sur le développement et de l'effet des activités de développement sur les risques de catastrophe, ainsi qu'une bonne alerte précoce sur les risques imminents et une évaluation systématique des pertes dues aux catastrophes sont autant d'éléments particulièrement importants susceptibles d'aider les communautés et les pays à définir et à entreprendre des actions de réduction de l'impact des risques potentiels et existants. Entreprendre ces tâches, notamment à travers une approche participative qui met l'être humain au centre des préoccupations, aide également à identifier les forces et les capacités susceptibles de réduire les risques de catastrophe. Les autorités publiques et la population en général devraient donc se familiariser davantage aux processus d'évaluation des risques et aux systèmes d'alerte précoce. Elles devraient également être conscientes du fait que grâce à ces processus et à ces systèmes, elles sont informées des risques imminents et elles peuvent prendre des actions opportunes et à temps pour réduire les risques de catastrophe.

Il est à noter que l'objectif ultime de l'identification et de l'évaluation des risques est d'aider les individus, les communautés et les pays à protéger les vies, les moyens de subsistance, les infrastructures et les écosystèmes. Or, la réalisation d'un tel objectif exige que les processus d'identification et d'évaluation des risques soient intégrés entre eux et que ces processus soient également intégrés aux activités de développement. Par conséquent, les systèmes d'alerte précoce doivent également fournir - en plus de la prévision des aléas - des informations sur les facteurs de vulnérabilité et sur les tendances en matière de vulnérabilité. De la même façon, l'évaluation des pertes après les catastrophes doit également fournir des informations utiles à l'évaluation préalable des risques et à l'alerte précoce. De cette manière, on peut procéder à une meilleure intégration de l'analyse des aléas, de l'évaluation des vulnérabilités, de la surveillance de l'évolution des risques et de l'alerte précoce entre elles.

Pour tenter de combler le fossé entre identification et évaluation inadéquates des risques, il est nécessaire de renforcer les capacités d'analyse des risques, de promouvoir une évaluation intégrée des vulnérabilités et des capacités, d'améliorer le statut des stations de surveillance et les capacités en matière d'alerte précoce, et enfin d'améliorer l'évaluation des pertes.

Stratégie régionale africaine de réduction des risques de catastrophe

Les grands axes d'action qui permettent d'améliorer l'identification et l'évaluation des risques de catastrophe seraient, par exemple, les suivants :

- Améliorer la qualité des informations et des données sur les risques de catastrophe.
- Améliorer l'identification, l'évaluation et la surveillance des aléas, des vulnérabilités et des capacités.
- Renforcer les systèmes d'alerte précoce, les institutions, les capacités et les ressources de base, y compris les sous-systèmes d'observation et de recherche.
- Améliorer la communication et l'échange d'informations entre les intervenants en matière d'identification et d'évaluation des risques.
- Susciter et améliorer l'intégration et la coordination des processus et interventions d'identification et d'évaluation des risques.

3.3.3. Meilleure gestion des connaissances relatives à la réduction des risques de catastrophe

On ne peut faire évoluer la pratique de la gestion de catastrophe vers une approche « réduction des risques de catastrophe » sans une meilleure connaissance des risques de catastrophe et des options disponibles en matière de réduction des risques d'une part, et si d'autre part une telle connaissance n'est pas disséminée de manière effective à tous les partenaires. Il est par conséquent nécessaire de renforcer les statistiques nationales de telle sorte que la collecte et l'analyse des données produisent des informations sur les risques. Etant donné que la présente Stratégie met l'accent sur la nécessité d'intégrer la réduction des risques de catastrophe au développement, les Gouvernements devraient élargir la couverture des systèmes nationaux d'information afin que ceux-ci puissent servir tant à la planification courante du développement qu'à la planification de la réduction des risques de catastrophe en temps de crise.

Pour un meilleur accès aux informations et pour une plus grande diffusion des informations, il est également nécessaire de renforcer les services d'information sur la réduction des risques de catastrophe et les mécanismes de communication avec la population, y compris le recours à la technologie spatiale et aux systèmes d'information géographique. Il est également nécessaire de promouvoir et de faciliter le partenariat public-privé, partenariat qui favorise la disponibilité et l'accès aux mécanismes d'information et de communication précités.

Enfin, étant donné le caractère dynamique des connaissances et des informations relatives au développement, il est nécessaire d'adopter une approche d'apprentissage continue à la promotion de la gestion des risques de catastrophe. Ceci implique que l'on doit faciliter l'identification et le renforcement de centres d'excellence en matière de formation et de recherche sur la réduction des risques de catastrophe.

Les grands axes d'action qui permettent d'améliorer la gestion des connaissances relatives à la réduction des risques de catastrophe seraient, par exemple, les suivants :

- Améliorer la production d'informations (statistiques et données).
- Améliorer l'accès à l'information.
- Améliorer la communication en matière de réduction des risques de catastrophe.
- Faire l'inventaire des bonnes pratiques et favoriser le partage de telles pratiques.
- Développer des centres d'excellence en matière de réduction des risques de catastrophe.
- Elargir la recherche sur la réduction des risques de catastrophe.

3.3.4. Prise de conscience accrue de la réduction des risques de catastrophe au sein de la population

Si la prise de conscience de la réduction des risques de catastrophe relève en fait de la gestion des connaissances, son importance pour la réduction des risques de catastrophe est cependant telle qu'elle est traitée séparément par la présente Stratégie.

Accroître la prise de conscience des risques de catastrophe et des options disponibles en matière de réduction des risques est crucial au renforcement des capacités des populations à protéger leurs moyens de subsistance contre les risques de catastrophe. Ceci dépend toutefois de l'existence de services efficaces d'information, services susceptibles d'accroître la production, la disponibilité et la communication des informations relatives à la réduction des risques de catastrophe, mais également susceptibles de promouvoir une compréhension plus étendue et plus grande des pratiques de réduction des risques de catastrophe, et de fournir des informations utiles au suivi des progrès réalisés à tous les niveaux. Il est également nécessaire de disposer, au niveau régional, de la capacité à assumer des fonctions de centre d'échanges sur l'identification, la compilation et la dissémination d'informations relatives à la réduction des risques de catastrophe.

Et pour que les systèmes de communication puissent aider les communautés menacées par des catastrophes imminentes, les informations en matière de réduction des risques de catastrophe doivent être précises, rapides, fiables, orientées vers l'action et diffusées au moment voulu. Une bonne communication veut dire que non seulement la population reçoive à l'avance des informations sur les changements survenus au niveau des aléas et des vulnérabilités, mais également que cette population comprenne le contenu du message, accepte et croit au message, et qu'elle sache comment l'utiliser pour prendre des actions de réponse. Par conséquent, l'éducation et la sensibilisation de la population aux risques potentiels et au rôle des informations sur les risques doivent relever de processus continus. Et la sensibilisation de la population doit être menée à travers tous les modes existants d'interaction communicationnelle entre les autorités chargées de la réduction des risques de catastrophe et la population, cela à tous les niveaux.

A long terme, une plus grande prise de conscience de la population dépend de la réussite de l'intégration des pratiques de réduction des risques à la culture et à la pratique du développement en Afrique. Un moyen d'assurer une telle intégration est d'introduire la réduction des risques de catastrophe dans les systèmes d'éducation. Pour faciliter l'intégration de l'éducation sur les catastrophes aux programmes scolaires, il serait nécessaire par exemple de mener des actions de lobby auprès des Gouvernements, d'identifier des mécanismes de mobilisation de ressources, et de fournir aux pays des orientations et des informations sur le processus y afférent.

Pour ce qui est du rôle des médias, la plupart des couvertures médiatiques sur les catastrophes sont effectuées immédiatement après les catastrophes ; ce qui fait que les médias ne couvrent généralement ni les aléas potentiels ni les pratiques dominantes en matière de réduction de risques ni d'autres sujets similaires relatifs à la réduction des risques de catastrophes. Il est par conséquent essentiel que les autorités chargées de la réduction des risques de catastrophe travaillent ensemble avec les médias en se servant des catastrophes du passé pour tirer profit de toutes les opportunités possibles, cela afin de pouvoir livrer à la population, et avec une certaine consistance, des informations opportunes, fréquentes et suffisantes sur les catastrophes et sur les moyens de réduire les risques de catastrophe.

Au niveau local, les communautés s'attaquent généralement au problème des catastrophes en recourant à des mécanismes traditionnels de survie basés sur l'expérience et le savoir locaux. Cette expérience communautaire locale pourrait servir de base à l'amélioration de la connaissance possédée par les populations concernées et à l'adoption d'approches plus efficaces à la réduction des risques de catastrophe. Il importe par conséquent que les efforts d'amélioration des risques de réduction des catastrophes comprennent des interventions qui renforcent le rôle des autorités, du savoir, de l'expérience et des stratégies de réponse traditionnels. Il est également nécessaire que les stratégies locales de survie

Stratégie régionale africaine de réduction des risques de catastrophe

soient prises en compte dans les interventions en matière de réduction des risques de catastrophe, de manière à promouvoir des stratégies de survie beaucoup plus capables de neutraliser ou de réduire les risques.

Enfin en ce qui concerne l'impact des risques de catastrophe, presque toutes les communautés sont vulnérables aux aléas mais certaines régions, certaines communautés et certains groupes de personnes sont plus exposés que d'autres, et sous diverses formes, à divers types d'aléas. Si les pauvres et les autres groupes défavorisés sont généralement plus vulnérables aux aléas, les autres groupes ont également des rôles différents à jouer dans la mise en œuvre des interventions nécessaires à la prévention des catastrophes ou à l'atténuation de l'impact de celles-ci. Par conséquent, les grands axes d'action suggérés ci-après s'appliquent à tous les groupes, particulièrement les plus vulnérables, y compris les jeunes.

Les grands axes d'action qui permettent d'accroître la prise de conscience de la réduction des risques de catastrophe au sein de la population seraient, par exemple, les suivants:

- Améliorer la dissémination et la communication des informations.
- Promouvoir l'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans les système d'éducation.
- Elargir le rôle des médias.
- Renforcer le rôle des autorités et des expériences traditionnelles et locales.
- Renforcer le rôle des jeunes et des autres groupes majeurs dans la réduction des risques de catastrophe.

3.3.5. Meilleure gouvernance des institutions impliquées dans la réduction des risques de catastrophe

On ne peut pérenniser l'intégration de la réduction des risques de catastrophes si les structures de gestion des catastrophes censées faciliter ce processus ne sont pas elles-mêmes pérennes. Ceci exige, entre autres, une meilleure gouvernance de ces structures ou de ces institutions. Ces institutions devraient disposer des capacités requises, avoir accès à des ressources adéquates et sûres, se focaliser sur des interventions basées sur les besoins ressentis par les populations à risque (par le biais de processus inclusifs et participatifs), et coordonner et harmoniser leurs activités avec celles des autres intervenants.

L'harmonisation des politiques et des législations nationales peut être facilitée par la création de forums qui permettent aux pays et aux CER de discuter de concepts et de politiques de réduction de risques de catastrophe, par l'appui à la dissémination de bonnes pratiques et des meilleurs modèles en matière de renforcement institutionnel, et par le suivi des progrès réalisés dans la mise en application des cadres institutionnels nationaux et sous-régionaux. Tout cela devrait en fait contribuer au renforcement de la coopération et de la coordination entre pays en ce qui concerne les aléas communs.

On peut renforcer également les efforts d'amélioration de la réduction des risques de catastrophe en les coordonnant dans un cadre intégré d'actions de promotion active et de lobby. Une telle coordination est surtout efficace s'il existe une bonne coalition d'intérêts nationaux et sous-régionaux en faveur de la promotion de la réduction des risques de catastrophe. Et pour aider à améliorer la gouvernance des institutions impliquées dans la réduction des risques de catastrophe, il est nécessaire de promouvoir la mise en place de groupes de pression et de groupes de promotion active. Un certain nombre de pays ont établi des plates-formes nationales pour la réduction de risques de catastrophe et plusieurs autres pays projettent actuellement de faire de même : de telles initiatives devraient être appuyées et vulgarisées dans les autres pays.

Faciliter une conception et une mise en œuvre participatives des interventions en matière de réduction des risques de catastrophe peut aider à accroître la participation de la population à ces activités. L'institutionnalisation de la réduction des risques au niveau local exige des approches managériales modernes qui mettent l'accent sur un partenariat décentralisé et coordonné entre les agences de gestion de catastrophes et les populations, partenariat basé sur le principe du consentement volontaire. Il importe

Stratégie régionale africaine de réduction des risques de catastrophe

donc d'encourager les Gouvernements à accélérer la décentralisation des mécanismes de réduction des risques de catastrophe, notamment celle des interventions de gestion de risques au niveau local.

Par ailleurs, la portée des efforts d'amélioration de la gouvernance reste limitée si des initiatives convergentes ne sont pas prises pour incorporer l'égalité des sexes dans la réduction des risques de catastrophe. On devrait donc promouvoir une telle égalité dans la participation aux interventions en matière de réduction des risques de catastrophe. On devrait également renforcer les capacités des femmes à prendre des décisions visant à protéger leurs vies et leurs moyens de subsistance. Une autre raison justifiant l'introduction de l'égalité des sexes dans la réduction des risques de catastrophe tient au fait que l'inégalité des sexes fait augmenter les coûts du développement. En tout cas, on peut procéder à une telle intégration en multipliant, par exemple, les opportunités d'accès des femmes à des rôles de décideur et de dirigeant au sein des organisations et des programmes de réduction des risques de catastrophe, et également en promouvant l'utilisation de principes directeurs formels sur l'application d'outils d'intégration de l'égalité des sexes à la réduction des risques de catastrophe.

Les grands axes d'action qui permettent d'améliorer la gouvernance des institutions impliquées dans la réduction des risques de catastrophe seraient, par exemple, les suivants :

- Harmoniser les terminologies et les politiques en matière de réduction de risques de catastrophe.
- Mettre en place des plates-formes nationales pour la réduction des risques de catastrophe.
- Renforcer la décentralisation des interventions en matière de réduction des risques de catastrophe.
- Accroître la participation de la population à la planification et à la mise en œuvre des interventions en matière de réduction des risques de catastrophe.
- Faire en sorte que les politiques, les législations et les programmes relatifs à la réduction des risques de catastrophe soient davantage sensibles aux questions relatives à l'égalité des sexes.
- Promouvoir une coopération et une coordination accrue entre pays.

3.3.6. Intégration de la réduction des risques de catastrophe à la gestion des réponses aux urgences

Etant donné les rapports évidents de cause à effet qui existent entre catastrophes et interventions de développement, les politiques de développement devraient viser à réduire les risques sociétaux les plus élémentaires tout en poursuivant des objectifs de développement durable. Chercher un équilibre entre ces deux objectifs exige l'incorporation de la réduction des risques de catastrophe aux politiques, aux stratégies et aux programmes de développement aux niveaux local, national et sous-régional.

Incorporer des objectifs de prévention de catastrophe aux politiques de développement national est une action essentielle nécessaire à l'intégration de la réduction des risques de catastrophe aux processus de développement, y compris ceux qui sont internationalement reconnus (Objectifs du Millénaire, Plan de Johannesburg pour la mise en œuvre du Sommet mondial sur le développement durable, NEPAD, etc.). Il est par conséquent essentiel que la réduction des risques de catastrophe soit introduite dans les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), dans les Cadres d'assistance de l'ONU au développement et dans d'autres stratégies nationales de développement durable. Dans le passé, de telles initiatives ont été limitées par plusieurs facteurs, y compris l'absence de principes directeurs, une promotion active inadéquate et un échange limitée de connaissances et d'expériences (entre les pays et les CER ainsi qu'avec les autres régions) sur la manière d'intégrer la réduction des risques de catastrophe au développement.

L'assistance d'urgence ainsi que la réhabilitation et la reconstruction (à la suite d'une catastrophe) sont nécessaires mais pas suffisantes pour réduire les risques de catastrophe. Il faut les accompagner d'actions de développement qui ne résultent pas sur une accumulation de risques. Ceci est particulièrement important dans la période qui suit la catastrophe, période pendant laquelle des opportunités existent pour réduire les risques prévisibles à travers des interventions de développement.

Stratégie régionale africaine de réduction des risques de catastrophe

En effet, il ressort de l'expérience acquise à partir de certaines catastrophes majeures qu'un redressement à temps et global - comprenant les interventions en matière de secours, de réhabilitation et de reconstruction - peut réduire la vulnérabilité et promouvoir le développement. Ceci dépend cependant d'une bonne gestion de la phase de transition qui suit la catastrophe, phase au cours de laquelle l'aide extérieure commence à s'éclipser et les capacités locales entrent en jeu pour contribuer à un redressement durable. A ce sujet, des agences d'assistance ont commencé, en Afrique, à utiliser des approches de plus en plus innovantes à la réponse aux urgences, approches visant à jeter les bases d'un redressement à plus long terme. Parmi de telles approches figurent par exemple les suivantes : opérations « Assistance sous forme d'argent liquide » au lieu d'aides alimentaires ; programmes de distribution de semences sur la base de coupons lors de foires sur les semences ; programmes de collecte d'eau à petite échelle ; programmes alimentaires, sanitaires et d'éducation fonctionnelle intégrées. Il est nécessaire d'appuyer et de vulgariser des mesures de gestion des urgences du même genre.

Les grands axes d'action qui permettent d'intégrer la réduction des risques de catastrophe à la gestion des urgences seraient, par exemple, les suivants :

- Promouvoir de manière active l'intégration de la réduction des risques de catastrophes aux stratégies de développement aux niveaux local, national et sous-régional.
- Elaborer et disséminer des principes directeurs sur l'intégration de la réduction des risques de catastrophe à la planification et aux activités de développement.
- Faciliter la réorientation de la gestion des réponses d'urgence vers la réduction des risques de catastrophe.
- Faciliter le renforcement de la planification de la réponse aux urgences et celui des autres mesures de préparation en matière de gestion des urgences.

4. DES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS

Une bonne mise en œuvre de la présente Stratégie dépend énormément des dispositifs institutionnels choisis pour son élaboration et sa gestion. L'élaboration de cette Stratégie a vu la participation des CER et des autorités nationales par le biais d'un processus consultatif. Une telle approche participative sera maintenue tout au long de la phase de mise en œuvre de la Stratégie, y compris la phase de conception du Programme d'action.

Les intervenants suivants jouent des rôles clés dans la mise en œuvre de la présente Stratégie :

La Commission de l'UA : La Commission de l'UA se focalisera sur les orientations stratégiques, sur des actions de facilitation, sur des actions de promotion de la mise en œuvre de la Stratégie, sur la recherche de l'appui des partenaires au développement, et sur la coordination au niveau régional.

Les Communautés économiques régionales (CER) : Les CER devraient se focaliser sur l'interprétation des orientations stratégiques ci-dessus pour leurs Etats membres, sur la facilitation de la mise en œuvre de la présente Stratégie au sein des sous-régions, et sur la coordination - notamment celle des initiatives inter-étatiques. Les CER exécuteront ces tâches à travers des plates-formes et des points focaux sous-régionaux pour la réduction des risques de catastrophe, et à travers la préparation de programmes en vue de la mobilisation des ressources requises pour appuyer les efforts déployés aux niveaux national et sous-régional.

Le Groupe de travail sur la réduction des risques de catastrophe en Afrique : Ce Groupe a été établi par l'UA/NEPAD sur recommandation de l'Equipe spéciale interinstitutionnelle de l'ONU sur la prévention des catastrophes (ESI-PC). Ce Groupe est présidé par l'UA, et ses membres sont, entre autres, la Commission de l'UA, le Secrétariat du NEPAD et toutes les CER. Ce Groupe jouit de l'appui d'ONU/SIPC Afrique. La raison d'être du Groupe est de déployer des efforts et d'appuyer ceux des Gouvernements nationaux pour faire progresser la réduction des risques de catastrophe et pour faciliter l'intégration de celle-ci à toutes les phases du développement en Afrique, cela pour aider à la réalisation des objectifs du NEPAD.

Les Gouvernements nationaux : Les Gouvernements dirigeront les processus de renforcement des capacités de réduction des risques de catastrophe et d'intégration de la réduction des risques de catastrophe au développement durable. Ils veilleront également à la mise en place d'un environnement favorable à travers, par exemple, des législations incitatives et des mécanismes et plates-formes nationaux qui favorisent la participation de tous les intervenants. Les Gouvernements prendront les mesures nécessaires pour renforcer la capacité des CER à mettre en place des plates-formes et des points focaux régionaux destinés à coordonner les approches sous-régionales à la réduction des catastrophes.

Les Groupes majeurs : Les organisations de la société civile, les sociétés privées et d'autres groupes de taille significative collaboreront avec les autorités chargées de la réduction des risques de catastrophe en prenant part à l'élaboration et à la mise en œuvre de la présente Stratégie, cela dans le contexte de processus participatifs nationaux que les Gouvernements nationaux élaboreront avec eux.

Les partenaires internationaux au développement : Toutes les institutions et les groupes susmentionnés devront œuvrer ensemble pour guider la communauté internationale engagée dans le développement et l'action humanitaire sur l'apport d'assistance et de ressources à la réduction des risques de catastrophe. Une telle assistance de la part des partenaires de développement sera principalement canalisée vers l'identification des risques, la gestion des informations et la communication, la formation, la recherche et la gestion des urgences.

Les Nations Unies : L'ONU, ses grands Programmes et ses Agences spécialisées devraient insérer les objectifs de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (SIPC) dans tous leurs programmes en définissant des actions correspondantes pertinentes et en soumettant, tous les ans, des rapports sur l'impact de ces actions.

5. DU SUIVI

5.1. Des responsabilités en matière de suivi

L'UA/NEPAD, les CER et les Gouvernements nationaux procéderont au suivi de l'application de la présente Stratégie mais d'un point de vue complémentaire et de la manière suivante :

L'Union africaine (UA) : Sur la base du principe de subsidiarité, la responsabilité de la Commission de l'UA/Secrétariat du NEPAD en matière de suivi se limitera au niveau sous-régional. Ces deux institutions procéderont au suivi des progrès réalisés par les CER en ce qui concerne le but et les objectifs de la présente Stratégie. Si besoin, l'UA mobilisera une assistance pour le suivi de la mise en œuvre de la Stratégie au niveau sous-régional.

Les Communautés économiques régionales (CER) : Les CER se focaliseront sur l'application de la Stratégie au niveau sous-régional et dans leurs pays membres. Entre autres choses, elles publieront des rapports périodiques généraux sur l'état d'avancement de l'application des politiques de réduction des risques de catastrophe dans leurs pays membres, cela sur la base de rapports dressés par les Gouvernements selon des modalités qui seront préalablement définies ensemble par les Gouvernements eux-mêmes.

Les Gouvernements nationaux. Les Gouvernements procéderont au suivi de la réalisation des objectifs et des résultats accomplis aux niveaux national et local. Ils dresseront des récapitulatifs périodiques sur l'état de la réduction des risques de catastrophe dans leurs juridictions respectives, et se fixeront un ensemble d'actions pour s'attaquer aux lacunes et aux problèmes constatés. Chaque pays définira cependant ses propres indicateurs et ses propres mécanismes de suivi, conformément aux objectifs de la présente Stratégie.

5.2. Des indicateurs de suivi

Pour pouvoir faire le suivi des progrès réalisés par rapport aux objectifs de la présente Stratégie, des données seront rassemblées sur la base de certains indicateurs, indicateurs des résultats et des impacts suivants :

- Meilleure connaissance de la réduction des risques de catastrophe au sein de la population.
- Adoption de la réduction des risques de catastrophe par les CER, les Gouvernements et la population au niveau des activités de développement et de celles du monde des affaires.
- Meilleure gouvernance des institutions impliquées dans la réduction des risques de catastrophe.
- Une plus grande participation de la population aux interventions communautaires, nationales et sous-régionales en matière de réduction de risques de catastrophe.
- Une plus grande capacité des populations à prendre des initiatives de réduction des risques de catastrophe.
- Réorientation des interventions de gestion des réponses d'urgence vers une focalisation sur la réduction des risques de catastrophe aux niveaux communautaire, national et sous-régional.
- Beaucoup plus de ressources investies dans la réduction des risques de catastrophe de la part des secteurs public et privé, et de la part des partenaires internationaux.

5.3. Des moyens de vérification

La plupart des informations requises pour le suivi émaneront des statistiques nationales existantes. Mais au besoin, des données provenant de sources internationales seront également utilisées comme moyens de vérification.