



**Réunion commune des Conseils d'administration
du PAM, du PNUD/FNUAP et de l'UNICEF
19 et 22 janvier 2007
Nations Unies**

Document d'information

**Point 1 de l'ordre du jour – Préparation aux catastrophes naturelles et possibilités
d'action**

Document d'information pour la réunion commune des Conseils d'administration, Janvier 2007

Préparation aux catastrophes naturelles et possibilités d'action

I. Les problèmes et les possibilités d'action

1. Les six premières années du XXI^e siècle ont été marquées par les pertes économiques et en vies humaines de plus en plus lourdes qu'ont entraînées des catastrophes naturelles. En 2005 seulement, environ 157 millions de personnes ont été affectées par ces risques naturels, soit 7 millions de plus qu'en 2004. Au cours des six premiers mois de 2006, 68 pays ont été touchés par des catastrophes naturelles, qui ont entraîné la mort de milliers de personnes et causé des dégâts estimés à 6,2 milliards de dollars¹. Les tendances actuelles indiquent que le nombre et l'impact de ces risques naturels continueront à augmenter.
2. Les catastrophes naturelles et les processus de développement ont des répercussions mutuelles. Les catastrophes causent d'énormes pertes en vies humaines et détruisent les moyens d'existence, les habitations, les services de base et l'infrastructure de sociétés entières. En outre, ces destructions frappent tout particulièrement les groupes les plus vulnérables, notamment les femmes, les enfants, les jeunes et les personnes âgées. Les catastrophes naturelles récurrentes érodent les gains du développement et compromettent les chances qu'a un pays d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement. Inversement, le processus du développement peut avoir des répercussions majeures – positives et négatives à la fois – sur l'émergence ou la réduction des risques de catastrophes.
3. La préparation aux catastrophes naturelles est définie ici comme les actions menées de manière préventive pour minimiser les pertes et les souffrances, répondre aux besoins et renforcer les capacités de récupération. La préparation a pour objet principal d'anticiper d'éventuelles circonstances et leurs conséquences, de répondre aux risques et de les réduire. Le défi consiste donc à prévenir les pertes en vies humaines et la destruction des moyens de subsistance des communautés, des services de base et de l'infrastructure. On insiste ici sur deux éléments de la préparation : la **préparation des interventions d'urgence**, qui consiste à prendre des mesures dans la perspective de situations d'urgence à court terme ; et la **réduction des risques** en tant que planification, en se plaçant dans une perspective à plus long terme pour répondre aux schémas des risques.
4. Le double défi que pose la préparation – préparation des interventions d'urgence et préparation dans le cadre d'une réduction des risques – est au cœur du dialogue proposé sur la « préparation aux catastrophes naturelles » au cours de la réunion commune des Conseils d'administration de l'UNICEF, du PAM, du PNUD/FNUAP, les

¹ Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes.

19 et 22 janvier 2007. Ce document d'information a été préparé conjointement par l'UNICEF, le PAM, le PNUD et le FNUAP pour présenter les domaines spécifiques dans lesquels des mesures supplémentaires pourraient améliorer la préparation au niveau national en vue de répondre aux besoins humanitaires et de contribuer à diminuer les pertes entraînées par les catastrophes naturelles.

II. Préparer une intervention efficace

5. La préparation aux catastrophes naturelles est aussi vieille que l'humanité. Partout dans le monde, les gouvernements, la société civile, et les communautés déploient de remarquables efforts pour renforcer leur préparation aux catastrophes naturelles et il est clair que ces efforts portent leurs fruits. Ces efforts actuels doivent toutefois être accentués pour diminuer les pertes en vies humaines, la destruction des biens et les souffrances des populations qu'entraînent ces catastrophes.

6. La préparation aux catastrophes est généralement adéquate lorsque, au moment où elles se produisent, on accomplit les fonctions essentielles rapidement et efficacement, et de manière à minimiser les pertes et renforcer au maximum les capacités des sociétés à faire face et à récupérer. Trois questions clés peuvent aider à combler les lacunes en ce qui concerne la préparation : quels sont les risques véritables et potentiels d'une catastrophe naturelle et quels sont les dangers qu'elle représente ? Quelles sont les mesures en train d'être prises pour renforcer la capacité de récupération de manière à protéger les vies humaines, les biens économiques et le fonctionnement de la société ? Quelles sont les autres mesures qui favoriseraient une meilleure protection contre l'impact potentiel de ces catastrophes et une atténuation durable des facteurs de risques ?

7. Le problème de la préparation aux catastrophes relève essentiellement des communautés et autorités nationales qui ont été affectées. Ensemble, elles jouent un rôle essentiel dans le renforcement des capacités de résistance, à tous les niveaux de la gestion des risques : prévention, atténuation, préparation, intervention, réparation et relèvement. Rien ne saurait remplacer la mobilisation des capacités nationales et le rôle de chef de file des autorités nationales, avec la participation active de toutes les parties prenantes. L'appui extérieur devrait donc privilégier le renforcement des capacités nationales de préparation aux catastrophes naturelles.

8. En renforçant ces capacités nationales, on peut réduire les pertes en vies humaines et intervenir plus rapidement pour répondre aux besoins les plus urgents. Les niveaux de préparation varient cependant de manière considérable ; la plupart du temps, une préparation inadéquate est davantage liée à une intervention mal menée qu'à un manque de moyens. Même lorsque les capacités en place sont exceptionnelles, des problèmes surgiront dans l'intervention d'urgence si l'on ne s'est pas suffisamment préparé aux exigences exceptionnelles de la catastrophe.

9. **Amélioration des systèmes d'alerte rapide.** On reconnaît généralement que les informations qui permettent aux personnes et aux services de prendre rapidement des mesures face à une catastrophe naturelle imminente sont la condition *sine qua non* d'une

préparation réussie. Des efforts considérables ont été consentis pour améliorer les systèmes d'alerte rapide et, depuis le tsunami de l'océan Indien, on s'intéresse beaucoup plus à ce concept. La diminution des taux de mortalité d'ensemble, en particulier au cours des tempêtes et des inondations, lorsqu'on a mieux organisé l'évacuation des populations, prouve l'efficacité de ces mesures. On peut cependant améliorer encore tous les systèmes d'alerte rapide et renforcer les capacités de préparation en privilégiant plusieurs secteurs clés présentés ci-dessous.

10. *Accès aux instruments.* La connaissance générale des phénomènes naturels et les instruments de détection et d'évaluation des risques de tempêtes, inondations et autres risques naturels s'améliorent rapidement, de même que les capacités techniques de communication qui permettent de partager ces informations et diffuser des messages d'alerte. A l'avenir, les interventions en cas de catastrophe dépendront de l'accès aux informations données par les systèmes d'alerte rapide, à l'échelon mondial et national, et de leur utilisation et des liens avec les équipes d'intervention nationales et locales. Des améliorations considérables peuvent donc être obtenues lorsque les organisations et les communautés sujettes à des catastrophes renforcent l'intégration des dispositifs d'alerte rapide disponibles dans les processus et activités en cours et lorsque l'on peut mieux adapter les instruments d'alerte avancée et d'évaluation à la situation locale.

11. *Privilégier l'alerte rapide et la préparation.* L'on reconnaît de plus en plus que les efforts portant sur l'alerte rapide et la préparation devraient intégrer les indicateurs du bien-être humain et les facteurs qui jouent sur la capacité des sociétés à faire face aux catastrophes et à récupérer. Par exemple, l'évaluation des récoltes et autres types de surveillance des sécheresses ne sont pas à eux seuls des indicateurs suffisants de la nécessité d'une intervention d'urgence contre la malnutrition des enfants. Cela s'explique par le fait que la sécheresse et une mauvaise récolte n'expliquent que partiellement des niveaux élevés de malnutrition, la répartition de l'alimentation au sein du foyer, les pratiques de sevrage et une mauvaise santé, par exemple, exacerbant également les vulnérabilités existantes. De même, en ce qui concerne les besoins créés par d'autres types de risques naturels, on peut améliorer l'efficacité de la préparation et des mesures d'alerte rapide au niveau national en insistant davantage sur les facteurs qui influent sur les capacités à s'adapter et à récupérer.

12. *Facteurs sociaux et culturels.* Le resserrement des liens entre « l'alerte rapide » et l'action revêt également une importance capitale. Des alertes qui ne déboucheraient pas sur des actions appropriées ont peu d'intérêt et les mesures prises suite à des alertes ne dépendent qu'en partie des alertes techniques ou de la technologie. La façon dont les familles et les communautés perçoivent le danger, comment elles comprennent les alertes, et ce qu'elles savent des mesures appropriées à prendre ne sont que quelques-uns des facteurs qui jouent sur les mesures, correctes ou non, qui seront prises. A cet égard, les connaissances des communautés locales et les systèmes d'alerte traditionnels peuvent jouer un rôle essentiel, en mettant en valeur l'importance de la participation des groupes les plus vulnérables, enfants compris. L'efficacité de la préparation et de l'alerte rapide peut être considérablement améliorée si l'on comprend mieux les facteurs sociaux qui jouent sur les prises de décision à tous les niveaux et si on les y intègre.

13. **Améliorer la fiabilité des interventions d'urgence.** Il s'agit là d'un objectif constant des efforts de préparation. Les systèmes d'intervention d'urgence sont devenus plus structurés pour mieux orienter les interventions d'urgence et ils ont adopté des protocoles d'action plus systématique, y compris des procédures opérationnelles permanentes. Certes une réponse efficace aux situations d'urgence nécessitera toujours une certaine flexibilité et des facultés d'innovation, mais les processus actuels visant à renforcer les structures existantes et utiliser des procédures opérationnelles permanentes renforceront encore davantage les capacités nationales de préparation aux catastrophes naturelles.

14. La planification d'urgence à base élargie est considérée de plus en plus comme un processus utile pour améliorer la fiabilité des interventions d'urgence. La planification d'urgence tente d'identifier les exigences en matière d'intervention et les dispositions convenues pour contourner ou surmonter les obstacles éventuels à des actions efficaces. La planification d'urgence, outil crucial de la préparation, varie toujours énormément et l'on observe dans tous les systèmes la présence d'obstacles à une planification d'urgence efficace. L'expérience acquise récemment a souligné qu'une planification d'urgence efficace devrait (a) être un processus de planification dynamique ; (b) être mise en œuvre *avec*, plutôt que *pour*, ceux qui doivent intervenir ; (c) être contrôlée pour veiller à la qualité de la planification et de la préparation ; et (d) déboucher sur des mesures de planification essentielles.

15. **Mobiliser une intervention d'urgence.** En renforçant les capacités de mobilisation et de gestion d'une intervention d'urgence, on peut améliorer de manière considérable la préparation au niveau national. Une mobilisation efficace suite à une catastrophe naturelle exige une série de mesures, notamment : évaluation améliorée, mise en place de plans d'action, établissement de normes et de principes d'action, envoi de personnel pour administrer et soutenir les efforts, mobilisation des ressources, fournitures et de la logistique ; gestion de l'information ; et gestion de l'aide, interne et externe, entre autres nombreuses fonctions.

16. *Tirer parti des capacités locales.* Fréquemment sous-estimé dans les interventions menées lors des catastrophes naturelles, cet élément a pourtant prouvé son importance fondamentale pour l'amélioration de la préparation au niveau national. Les systèmes, familles, communautés, ressources privées et publiques, nationaux peuvent tous contribuer énormément aux interventions d'urgence. Pour renforcer les mesures de préparation au niveau national, il faut donc favoriser les capacités de tous les secteurs de la société à s'adapter et à faire face de façon à ce qu'on puisse identifier et mobiliser les capacités existantes de manière efficace pour répondre aux besoins créés par les catastrophes et favoriser un redressement plus rapide.

17. *Gestion nationale de l'aide.* L'aide extérieure prodiguée par d'autres systèmes nationaux, les organisations régionales ou les institutions des Nations Unies, le secteur privé, les organisations de la société civile et les réseaux mondiaux peuvent également contribuer de manière positive aux interventions d'urgence et au redressement.

Cependant, le nombre de groupes qui offrent leur aide et les formes d'assistance offertes lors des catastrophes naturelles ont rapidement augmenté ces dernières années. Une gestion vigoureuse de l'aide au niveau national doit donc devenir un élément capital des efforts de préparation nationaux. En l'absence d'une coordination énergique de ce type, l'assistance à vaste échelle, si bien intentionnée soit-elle, risque d'entraver les efforts de redressement et de saper les capacités locales, alors qu'une aide extérieure bien gérée peut faciliter considérablement les efforts des communautés locales.

III. Réduction des risques comme préparation au niveau national

18. L'impact des risques naturels est déterminé par la façon dont les sociétés gèrent les risques. Que ces dangers deviennent ou non des catastrophes dépend des mesures de protection mises en place pour atténuer l'impact potentiel, notamment la réduction du risque lui-même et la réduction de la vulnérabilité des humains. Les risques sont fonction de l'exposition aux phénomènes naturels et de la vulnérabilité sous-jacente de la population. Par exemple, une population peut être considérée « à risque » lorsque, à cause d'un changement climatique, de la dégradation de l'environnement, de constructions peu sûres, d'une densité plus forte de la population, d'une aggravation de la pauvreté, les possibilités qu'ont les communautés de prendre des mesures de protection adéquates contre les tempêtes et les inondations sont limitées.

19. La réduction des risques peut donc consister à anticiper – en veillant, grâce à des mesures telles que la planification de l'utilisation des terres, le contrôle de la construction des bâtiments et autres, que le développement ne favorise pas l'émergence de nouveaux risques. La réduction des risques peut également être compensatoire – axée sur le développement de systèmes d'alerte rapide, la formation de personnel à la gestion des interventions, la mise au point de plans d'évacuation, etc. Ces dernières mesures ont pour but d'alléger les pertes entraînées par les risques accumulés et actuels. La phase de redressement suite à des catastrophes représente l'occasion de travailler sur ces deux types de réduction des risques.

20. En janvier 2005, 168 pays ont adopté la *Déclaration de Hyogo* lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles à Kobe (Japon) pour la mise en œuvre du *Cadre d'action de Hyogo*. Pour appliquer ce consensus mondial, les pays sont priés d'accomplir cinq mesures :

- Veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe fasse partie des priorités à l'échelle nationale et locale, et que la mise en œuvre s'appuie sur une base institutionnelle solide.
- Identifier, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte rapide.
- Utiliser les connaissances, l'innovation et l'éducation pour favoriser une culture qui insiste sur la sécurité et les capacités de récupération.
- Réduire les facteurs de risque sous-jacents.
- Renforcer la préparation aux catastrophes pour une intervention à tous les niveaux.

A ce jour, 92 countries ont établi ou sont en train d'établir des plates-formes nationales de réduction des risques. L'objectif d'une couverture universelle aidera le Cadre d'action de Hyogo à apporter une contribution mondiale aux efforts de préparation à l'échelle nationale.

21. Les programmes de réduction des risques sont l'occasion de renforcer les programmes nationaux de préparation aux catastrophes naturelles. Il est possible de diminuer les pertes que peuvent entraîner les catastrophes naturelles, et les sociétés peuvent être mieux préparées à affronter ces catastrophes, si l'on encourage la prise de mesures appropriées aux niveaux national et local. Il faut pour cela sensibiliser le public, mobiliser derrière l'objectif de la préparation tous les secteurs de la société et convertir l'évaluation des risques locaux en des mesures de protection. Pour atteindre tous ces objectifs, il faudra accorder la priorité aux programmes de préparation et de réduction des risques par le biais d'activités de plaidoyer, d'un appui financier et de mesures nationales vigoureuses visant à traduire ces principes de préparation aux catastrophes naturelles en action concrète.

IV. Les contributions du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF et du PAM

22. Les fonds et programmes des Nations Unies ont investi des ressources considérables et consenti des efforts importants pour mettre sur pied des capacités de préparation et d'intervention d'urgence. Ces efforts privilégient le renforcement des programmes de préparation aux catastrophes au niveau national, le renforcement des capacités de préparation et d'intervention du système des Nations Unies et l'amélioration du travail des agences humanitaires dans leurs efforts de préparation et d'intervention dans les situations d'urgence.

23. *Le soutien des institutions des Nations Unies aux efforts de préparation au niveau national.* Les Etats Membres et les institutions des Nations Unies soutiennent le renforcement des capacités des pays à faire face aux urgences depuis la fondation de l'organisation. L'UNICEF a mis l'accent sur les urgences dès sa création en 1946 et le renforcement des capacités nationales figurait dans ses principes fondateurs. Le PAM, créé en 1963, offrait essentiellement une aide au développement au départ mais sa mission a évolué et maintenant il appuie surtout les opérations de secours et de relèvement menées aux niveaux national et international. De son côté, le PNUD soutient depuis longtemps le développement de systèmes nationaux d'intervention d'urgence. Enfin le FNUAP reconnaît de plus en plus qu'il doit jouer un rôle important lors des situations d'urgence, en particulier en ce qui concerne les questions de population, la démographie, les questions sexospécifiques, notamment la violence sexiste et la violence sexuelle, et la santé en matière de procréation.

24. Le PNUD et l'UNICEF, par exemple, appuient ensemble depuis des années un programme national de formation à la préparation aux catastrophes naturelles au Bangladesh. Le PNUD, de concert avec des partenaires ministériels, continue de soutenir la création de systèmes législatifs et institutionnels à l'échelle nationale pour la gestion des risques de catastrophe, ce qui, à son tour, influence et façonne les politiques

nationales de sorte que les questions de réduction des risques sont intégrées aux plans de développement. Grâce à l'appui technique direct qu'il fournit, le PNUD contribue activement à l'intégration de la planification et de la gestion de la réduction des risques aux phases de relèvement suite aux grandes catastrophes. L'UNICEF soutient le renforcement des capacités nationales en ce qui concerne les principaux dangers qui menacent les enfants lors des situations d'urgence. L'organisation a également lancé une initiative mondiale de quatre ans pour renforcer les capacités dans le domaine de l'éducation dans les situations d'urgence, et ces efforts comprennent entre autres des mesures de réduction des risques. L'UNICEF travaille également avec le Secrétariat interorganisations de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes pour encourager l'utilisation, au niveau mondial, d'un outil pédagogique destiné aux enfants, appelé « Riskland » et qui a pour objectif de familiariser les enfants aux questions de sécurité et de risque. Le PAM travaille activement avec les gouvernements pour appuyer la mise en œuvre de la Déclaration de Hyogo. Le FNUAP soutient de plus en plus le renforcement des capacités nationales pour la préparation aux situations d'urgence dans le cadre des activités des programmes de pays ordinaires. En Iran par exemple, le FNUAP aide ses partenaires nationaux à renforcer leurs capacités de préparation aux catastrophes de manière à qu'ils puissent résoudre les problèmes de santé en matière de procréation dans les situations d'urgence et au lendemain des conflits. Des protocoles ont été mis au point, et des sessions de formation organisées sur la façon de prodiguer des informations et services sur la santé en matière de procréation au cours des crises humanitaires.

25. D'autres institutions des Nations Unies ont également appuyé les programmes nationaux de préparation aux catastrophes, le plus souvent comme un prolongement de leurs activités régulières – le HCR pour les questions de réfugiés, l'OMS pour les risques sanitaires, le PNUE pour les risques de l'environnement etc. L'Organisation des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, prédécesseur du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), a été fondée en 1972 pour améliorer l'appui et la coordination à l'échelle internationale des questions d'urgence, en particulier pour les catastrophes naturelles. Aujourd'hui, le BCAH contribue à la coordination des efforts nationaux de préparation aux catastrophes et les soutient.

26. *Accroître les capacités des fonds et programmes pour mieux soutenir les efforts nationaux.* Appuyées par les Etats Membres et leurs partenaires, les institutions telles que l'UNICEF, le PAM, le PNUD et le FNUAP ont renforcé substantiellement leurs capacités internes de préparation aux catastrophes et d'intervention en situation d'urgence pour mieux soutenir les efforts nationaux. L'UNICEF, par exemple, a renforcé ses fonctions d'appui aux interventions d'urgence à tous les niveaux, institutionnalisé les questions de préparation et de planification des mesures d'urgence dans tous les bureaux, renforcé ses capacités en matière de politique et opérationnelles et mis au point de nouveaux modules de formation et de simulation. Le PAM a pareillement amélioré ses capacités de préparation et d'intervention lors des situations d'urgence en renforçant ses capacités d'évaluation de planification de mesures d'urgence. Le PAM a intégré la préparation aux urgences à tous les niveaux de l'organisation et utilise désormais régulièrement la planification d'urgence et opérationnelle comme instruments de planification stratégique

et dans le cadre de son initiative de gestion globale des risques. De la même façon, on a créé des dispositifs facilitant une intervention régionale, comme les Entrepôts de fournitures humanitaires des Nations Unies pour intervenir de manière plus rapide, plus efficace et mieux adaptée. Le PNUD a renforcé ses capacités à assister ses partenaires nationaux en appuyant les efforts de préparation aux catastrophes naturelles à l'échelle nationale, dans les secteurs de la prévention, de la réduction des risques et du relèvement. Le Conseil d'administration du PNUD/FNUAP a approuvé en septembre 2006 une nouvelle stratégie du FNUAP pour la préparation aux urgences, les interventions humanitaires, la transition et le redressement. Ces efforts sont déployés par toutes nos institutions en partenariat avec des organismes gouvernementaux, des organisations de la société civile, des instituts techniques et autres entités.

27. *Travailler de concert pour améliorer la préparation au niveau national.* Les institutions des Nations Unies collaborent étroitement pour renforcer les programmes de préparation aux situations d'urgence au niveau national, un processus encore amélioré par les processus actuels de réforme des Nations Unies, y compris par les possibilités très prometteuses qu'offre la nouvelle démarche dite « approche intersectorielle » pour l'amélioration des interventions d'urgence. L'UNICEF, le PAM, le PNUD et le FNUAP mettent en commun leurs informations concernant leurs programmes et stratégies en matière de préparation sur une base régulière et collaborent étroitement au sein du sous-groupe de travail du Comité chargé des questions de préparation et de planification d'urgence, qui réunit les institutions des Nations Unies et autres parties prenantes pour encourager des analyses communes et la coordination de la planification d'urgence face aux catastrophes naturelles et autres dangers.

28. Au niveau national, les équipes de pays des Nations Unies ont été encouragées à accorder un rang de priorité plus élevé aux questions de préparation aux catastrophes naturelles et à intégrer les questions de réduction des risques aux efforts nationaux de soutien et aux cycles de planification communs (par exemple, les Bilans communs de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement). En conséquence, ces préoccupations se reflètent dans les programmes de pays de chacun des fonds et programmes des Nations Unies. Ce travail est coordonné avec la Stratégie internationale de prévention des catastrophes dans le souci de fournir aux gouvernements un appui plus cohérent et consolidé en matière de réduction des risques de catastrophes, en liant le système aux stratégies nationales de développement, en vue de protéger les Objectifs du Millénaire pour le développement contre l'impact des catastrophes.

V. Conclusion

29. La préparation des interventions d'urgence au niveau national est un processus de longue haleine dans le cadre duquel les sociétés du monde entier travaillent pour protéger leurs citoyens et leurs biens. Certes ces efforts ont porté des fruits mais les pertes entraînées par les catastrophes naturelles continuent de s'alourdir. L'amélioration de la préparation aux catastrophes à l'échelle nationale doit s'articuler autour de deux éléments essentiels – l'amélioration de la préparation au niveau national pour répondre avec efficacité aux besoins en cas de catastrophe d'une part, et la réduction des risques pour

soutenir la préparation à plus long terme. Ces efforts, qu'il faut mettre davantage en valeur, doivent être appuyés par des ressources et des mesures pratiques, et une mobilisation tous azimuts, et privilégier la préparation des communautés. Les fonds et programmes du système des Nations Unies s'engagent ensemble à soutenir les efforts que déploient les pays pour relever le défi mondial que représente l'atténuation de l'impact des catastrophes naturelles.
