

LES ASPECTS SOCIAUX DE LA PLANIFICATION EN PRÉVISION DES CATASTROPHES

Nature du problème

Bien que de nombreux pays exposés aux catastrophes naturelles aient déjà adopté des mesures de planification préalable, ces catastrophes provoquent encore d'importantes pertes en vies humaines, de graves dégâts matériels et la désintégration de l'environnement social. Mais, en dépit de toutes les mesures qui ont été prises pour limiter les conséquences des catastrophes et pour répondre de façon plus concrète aux besoins des populations sinistrées, l'expérience prouve que la mise en route d'une planification préalable n'est pas exempte de difficultés, et n'a pas toujours donné les résultats espérés. Il est donc indispensable de déterminer de quelle façon il serait possible, du point de vue social, d'améliorer l'efficacité réelle des dispositions matérielles adoptées en prévision des catastrophes.

L'analyse des activités de planification préalable permet de déceler une certaine similitude entre les problèmes auxquels de nombreux pays doivent faire face. On peut résumer certains de ces problèmes communs de la façon suivante : la planification préalable ne porte le plus souvent que sur les conséquences immédiates de la catastrophe et sur les secours d'urgence, et tend à négliger les opérations de relèvement à plus long terme ; elle est fréquemment perçue d'une façon assez étroite, comme si elle se limitait à l'élaboration d'un plan d'action en cas de catastrophe. La prévention n'est que rarement considérée comme un complément important à la préparation, qui fait intervenir des problèmes scientifiques et techniques à plus long terme.

Cela conduit tout simplement à la publication d'un document qui omet d'intégrer les notions de préparation et d'atténuation dans le programme de développement en cours. Les plans élaborés en prévision des catastrophes ne peuvent souvent avoir que des effets limités parce qu'ils sont fondés sur des hypothèses erronées et négligent certains problèmes essentiels. Il arrive souvent que la planification préalable tende en priorité à renforcer la capacité d'une institution donnée de répondre aux besoins de la collectivité, plutôt que de favoriser les efforts de préparation d'une collectivité qui compte essentiellement sur ses propres ressources. La planification en prévision des catastrophes est le plus souvent fragmentaire et limitée dans sa portée. Le manque de personnel expérimenté en matière de planification préalable a eu pour effet d'aggraver encore ces problèmes.

La planification de l'action préventive en prévision des catastrophes

Selon la définition que l'on en a déjà donnée ici, une catastrophe naturelle est le produit d'une interaction entre

un facteur de destruction et une population vulnérable. La vulnérabilité d'une population est déterminée en partie par le comportement des individus qui la composent. Même dans les cas où il est impossible de prévenir les catastrophes en éliminant les phénomènes physiques qui en sont la cause, ou en déplaçant définitivement les populations menacées, les mesures de planification et d'atténuation permettent presque toujours de limiter les conséquences du sinistre. D'une façon générale, l'absence de mesures suffisantes de planification préalable signifie que le risque d'une catastrophe n'a été abordé de façon satisfaisante à aucun des stades de la préparation. La phase des opérations de relèvement et de reconstruction à long terme est souvent la plus difficile à organiser.

La planification préalable en prévision des catastrophes naturelles doit avoir cinq objectifs essentiels. Dans le cas des catastrophes qui ne peuvent être évitées, la planification doit avoir pour but de réduire au minimum les pertes en vies humaines, les destructions matérielles et les risques de désintégration sociale, ainsi que de soulager les souffrances des personnes qui sont directement victimes du cataclysme et d'aider les collectivités sinistrées à retrouver une existence normale aussi vite que possible. Les mesures de prévention, d'atténuation, de préparation et de relèvement doivent permettre d'atteindre ces objectifs.

Il arrive fréquemment que les notions de prévention, d'atténuation, de préparation et de relèvement soient envisagées indépendamment les unes des autres ; on considère alors qu'elles demandent des mesures distinctes, comme si l'il n'existait aucun lien entre elles. Cette conception doit être abandonnée au profit d'une approche plus intégrée. En l'absence de mesures réelles de *prévention*, les secours d'urgence deviendront inévitablement une tâche de plus en plus pénible.

La planification préalable et l'atténuation des effets des catastrophes ont fréquemment été envisagées séparément, du point de vue conceptuel comme de celui de la mise en œuvre. On les a souvent considérées comme de simples principes directeurs en vue des opérations futures. Mais la distinction entre la planification et l'exécution est de plus en plus contestée. La tendance actuelle est à une redéfinition de la planification préalable, considérée désormais comme un processus à long terme dont la prévision des problèmes potentiels et l'élaboration des principes directeurs et des programmes de mise en œuvre font partie intégrante.

Principes sociaux et planification préalable

Responsabilités sociales. La responsabilité de la planification préalable est souvent déléguée à une institution

ou à un département. Ce mode de délégation est peut-être indispensable pour mettre au point les programmes, s'assurer des compétences techniques spéciales et mettre en place une coordination qui garantisse la complémentarité des efforts individuels. Toutefois, il importe de reconnaître que, pour être effective, la préparation en prévision des catastrophes doit faire partie du programme de travail de tous les départements et de toutes les organisations, à chacun des échelons administratifs. La planification préalable, par exemple, doit être organisée aux niveaux national et régional, à celui de l'Etat ou de la province, au niveau de la collectivité et de nombreuses personnes et de nombreux groupes appartenant à la collectivité. Elle doit entrer dans les attributions de tous les ministères, services publics, entreprises privées et groupes communautaires. L'action préventive et les mesures d'atténuation ne sont pas du seul ressort des institutions ou des départements spécialisés ; elles doivent être le résultat d'un effort collectif.

Il est évident que l'action préventive et les efforts d'atténuation sont du ressort de chacun des échelons administratifs, mais c'est au niveau des familles et de la collectivité que ces activités sont particulièrement importantes. C'est l'étendue des dégâts et des pertes subis par la collectivité qui permet de mesurer le degré de réussite des mesures de prévention et d'atténuation. Les plans nationaux ou régionaux n'ont guère de sens si les mesures prises au niveau de la collectivité et des ménages ne sont pas mises en œuvre de façon concrète.

De même que, dans une collectivité sinistrée, chacun des individus, des ménages, des organismes et des services publics subissent les effets d'une catastrophe, de même ils ont chacun un rôle à jouer en matière de prévention et d'atténuation. Pour être plus précis encore, on peut affirmer que, sur le plan pratique, la multitude des tâches à accomplir pour mettre effectivement en œuvre un programme de prévention et d'atténuation exige la participation de la collectivité tout entière. C'est là, bien sûr, une évidence puisque, pour protéger les vies humaines, tous les membres de la collectivité doivent, individuellement, prendre les mesures de protection qui s'imposent. Quand il s'agit de protéger les habitations, ce sont les propriétaires et l'industrie de la construction qui doivent travailler à rendre les bâtiments plus sûrs. Quand les établissements commerciaux et industriels cherchent à réduire les pertes au minimum, c'est à chacune des entreprises qu'il appartient de prendre les mesures nécessaires de préparation et de protection contre les dégâts. Enfin, quand ce sont les hôpitaux, les établissements scolaires, les stocks de produits alimentaires et les autres services publics qui doivent être protégés en prévision de situations d'urgence, les responsables doivent veiller eux-mêmes à la mise en œuvre des programmes de prévention et d'atténuation.

Planification et développement

C'est quand elle est planifiée comme s'inscrivant dans la perspective générale du développement, plutôt que comme une opération exceptionnelle de secours, que l'action préventive donne les résultats les plus positifs. Le développement stimule l'autosuffisance et la participation

de tous, alors que les secours représentent une initiative en faveur de la population, et en quelque sorte un don qui lui est fait. La planification des mesures préventives est fréquemment une action isolée du processus général de développement du pays ou de la collectivité. Le fait d'établir une distinction entre la planification en prévision des catastrophes et le processus normal de planification, ou d'isoler les programmes d'atténuation des effets d'une catastrophe des programmes de développement en cours de réalisation ne saurait vraisemblablement donner des résultats durables en matière de prévention. Cette séparation a souvent pour conséquence que les mesures de préparation en prévision des catastrophes ne sont tout simplement jamais mises en œuvre. Elle peut aussi conduire à l'adoption de procédures et de projets qui sont en contradiction avec les objectifs plus vastes de la collectivité, ou à la mise en place de programmes parallèles et concurrents. La meilleure préparation en prévision des catastrophes consiste probablement à intégrer l'action préventive et les mesures d'atténuation dans les programmes de développement mis en œuvre au niveau des organisations et des collectivités.

La distinction entre les aspects techniques et sociaux de la planification en prévision des catastrophes continue à poser un problème sérieux. La planification préalable est souvent considérée avant tout comme une simple opération technique, sans qu'il soit tenu compte de ses aspects humains et organisationnels. Dans de nombreuses collectivités, on ne sait pratiquement rien de la manière dont le grand public perçoit et comprend les signaux d'alerte annonçant l'imminence d'une catastrophe, de ce qui pourrait inciter la population à évacuer les lieux en cas de nécessité, ni de l'idée que se fait le public des précautions indispensables à prendre. Ce sont là quelques-uns des multiples exemples que l'on pourrait évoquer pour montrer que cette séparation existe réellement.

Une des nombreuses causes de cette fragmentation qui risque de limiter l'efficacité de la planification préalable dans le cas de certaines catastrophes résulte du fait que l'on tend parfois à encourager divers mécanismes réflexes indépendamment des activités de planification préalable et de conditionnement des réactions en prévision d'autres types de catastrophes, par exemple en prévoyant la mise en place de services médicaux d'urgence sans tenir suffisamment compte des services d'urgence qui fonctionnent quotidiennement dans toutes les collectivités. Cette fragmentation est également évidente quand des mesures sont prises en prévision de certaines catastrophes naturelles (les tremblements de terre, par exemple) à l'exclusion de certaines autres (les incendies, notamment) et quand on établit une distinction au niveau de la planification préalable entre les catastrophes naturelles et les catastrophes technologiques provoquées par l'homme.

Planification à partir de scénarios

Pour donner des résultats concrets, les mesures de planification et d'atténuation doivent être fondées sur une projection précise des conséquences matérielles que la catastrophe aura probablement pour la collectivité, et de

la manière dont réagiront vraisemblablement les individus et les organisations appartenant à cette collectivité. Une planification réaliste et des mesures concrètes de protection exige une évaluation documentée des risques et des conséquences liés à une catastrophe éventuelle, comportant des indications chronologiques.

On ne saurait prendre des mesures concrètes de planification préalable en partant du postulat que les personnes qui vivent dans des zones exposées à des catastrophes naturelles sont conscientes des risques, connaissent les précautions à prendre pour protéger les vies et les biens matériels ou peuvent prévoir ce que sera exactement leur situation après le sinistre. L'expérience d'une catastrophe précédente ne suffit pas pour que la plupart des personnalités responsables et le grand public disposent d'éléments d'information assez fiables pour leur permettre de juger raisonnablement des conséquences probables d'une catastrophe future, ou pour qu'ils puissent se faire une idée des précautions les plus sûres à prendre.

En général, les gens n'ont pas des conséquences matérielles et sociales des catastrophes naturelles une vision qui corresponde à la réalité. Par exemple, quand ils évoquent un cyclone, ils pensent avant tout à la violence des vents et semblent ignorer que les vents s'accompagnent habituellement de très fortes précipitations et que la mort par noyade est en l'occurrence la cause la plus fréquente de décès. Les travaux de recherche ont montré que, quand il s'agit de catastrophes, l'expérience n'est pas toujours un bon maître. En fait, les études réalisées aux Etats-Unis prouvent que ceux qui ont déjà fait l'expérience d'une catastrophe naturelle sont moins portés que les autres à prendre les précautions indispensables. Les personnes qui ont déjà vécu une catastrophe n'ayant causé que des dégâts peu importants pensent souvent à tort qu'il en sera de même pour la prochaine. Par exemple, les habitants de la zone littorale de l'Etat indien d'Andhra Pradesh en 1977 n'ont pas évacué cette zone après que l'alerte a été donnée, malgré les appels à le faire. Se basant uniquement sur leur expérience passée, ils ne s'attendaient pas à l'onde de marée qui, cette fois-là, a accompagné le cyclone et qui a provoqué la mort de plus de 10 000 personnes.

On prétend parfois que, avec l'expérience qu'ils ont des cyclones, des tremblements de terre ou des inondations, les habitants des régions exposées aux catastrophes ont assez de bon sens pour savoir se mettre à l'abri et protéger leurs biens matériels, de la même façon que les pêcheurs semblent avoir acquis le « sens » de la mer. Il n'est pas rare d'entendre des responsables affirmer que les résidents locaux savent ce qu'ils ont à faire en cas de catastrophe, de même qu'il n'est pas rare non plus d'entendre, en cas d'alerte, des avertissements réduits à une simple directive priant la population de prendre « les précautions nécessaires ». Il est indéniable que la plupart des collectivités exposées aux catastrophes prennent certaines des précautions nécessaires, mais ces mesures ne suffisent pas, loin de là. Les évaluations des dégâts qui sont faites après chaque catastrophe, ou presque, montrent que même les précautions les plus élémentaires n'ont pas été prises. Ainsi, il arrive fréquemment, après l'annonce de

vents violents, que les habitants ne prévoient pas les conséquences de la destruction éventuelle des toits et ne font rien pour protéger les meubles et les objets qui se trouvent à l'intérieur des bâtiments. C'est ce qu'illustrent souvent de façon spectaculaire les dégâts que subissent les dossiers, les équipements de bureau, les stocks de produits alimentaires, les vêtements, les objets personnels, les machines, les fournitures des hôpitaux, etc., qu'un petit effort aurait permis d'éviter. Ces dégâts ne sont pas dus à un manque d'intérêt, mais avant tout à un manque d'information quant aux risques réels et aux effets des catastrophes ; une meilleure planification permet de veiller à ce que les précautions nécessaires soient prises.

Comme on l'a souligné précédemment, bon nombre d'hypothèses formulées quant au comportement des individus et des organisations en cas de situation d'urgence peuvent être erronées. Et les catastrophes donnent aussi naissance à des mythes dans d'autres domaines, celui des pratiques médicales d'urgence, par exemple, où interviennent des considérations concernant les vaccinations nécessaires, la contagion due à la présence de cadavres, etc.

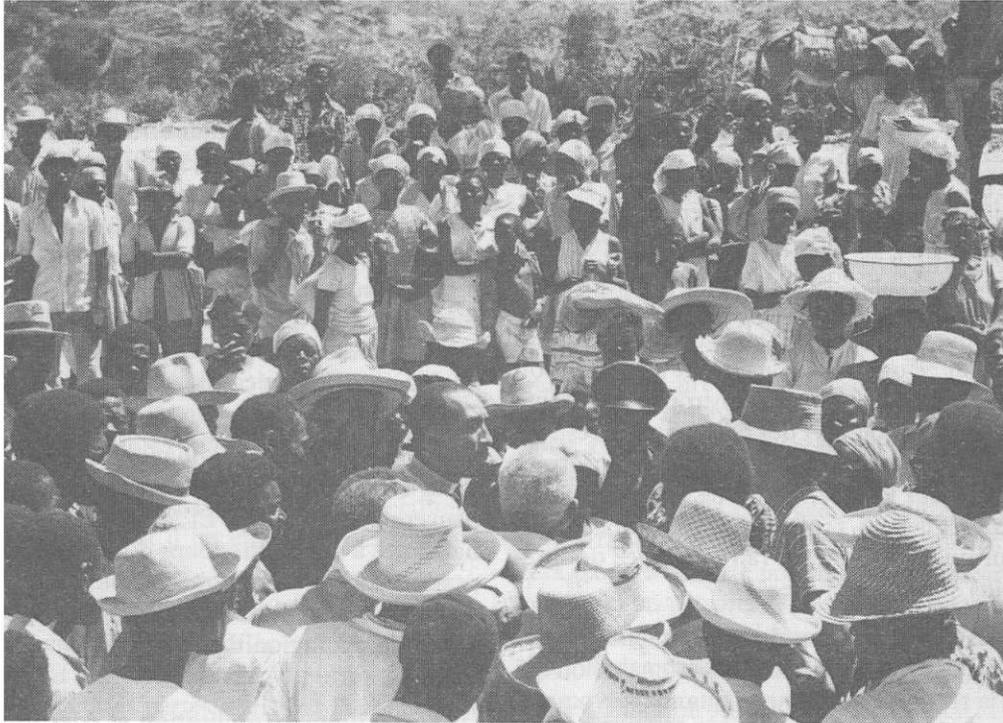
Formation, sensibilisation et éducation du public

Il est indispensable de mettre en œuvre des programmes de formation et de sensibilisation pour que les membres des collectivités exposées aux catastrophes prennent davantage conscience de la réalité des risques courus, adoptent des mesures pratiques pour protéger les vies et les biens et se préparent avec plus de réalisme aux conséquences de la catastrophe et aux activités de relèvement.

Plusieurs pays mettent déjà progressivement en œuvre des programmes de formation et de sensibilisation en prévision des catastrophes. Quand on examine le contenu de ces programmes, on constate que certains pays déploient des efforts importants et variés pour sensibiliser le grand public, tandis que d'autres ne font presque rien dans ce sens. La formation et l'éducation du public en ce qui concerne les catastrophes naturelles sont une entreprise relativement nouvelle, et il reste encore beaucoup à apprendre quant à la meilleure façon de mettre ces programmes en œuvre ; dans bon nombre de pays d'ailleurs, on ne sait presque rien des résultats que ces programmes permettent d'obtenir, ou de leur contribution aux activités de planification préalable et d'atténuation des conséquences des catastrophes.

Pour donner des résultats concrets, un programme de sensibilisation aux conséquences des catastrophes doit :

- Etre axé sur la participation ;
- Répondre aux besoins spécifiques de la collectivité considérée ;
- Etre fondé sur une évaluation des informations requises ;
- S'intégrer dans les systèmes existants d'alerte et les plans d'action immédiate ;
- Comporter des renseignements concernant les activités de prévention, d'atténuation et de relèvement à long terme ;
- Etre conçu comme une action permanente ;



La participation du public au processus de planification préalable, des secours et de la réhabilitation. (Crédit : C.A.R.D.)

- Porter en priorité sur les populations les plus vulnérables.

On retrouve, dans les différents programmes de sensibilisation aux effets des catastrophes, plusieurs aspects qui leur sont communs. Les programmes d'éducation du public ne portent souvent que sur l'aide d'urgence, les premiers secours et divers problèmes liés aux activités d'assistance. Il s'agit là certainement de sujets d'une importance critique, mais le peu de cas qui est fait des problèmes de prévention et d'atténuation des effets est encore à l'origine de lacunes graves. L'application de mesures plus concrètes de protection des vies et des biens rendrait inutiles certains types d'assistance et limiterait fortement les pertes et les épreuves subies par la population. Autre lacune d'importance : les campagnes d'information publique sont menées à l'échelon régional ou national, plutôt qu'au niveau des collectivités locales. De ce fait, les informations concernant les catastrophes sont de nature très générale et n'ont guère de valeur pratique quand il s'agit de familiariser les populations avec les mesures spécifiques qui doivent être prises en cas de danger.

La nécessité d'une campagne de sensibilisation aux risques dépend de la réponse qui est donnée à chacune des questions suivantes :

- i) La population sait-elle qu'elle habite une région vulnérable ?
- ii) Mesure-t-elle les risques qu'elle court ?
- iii) Connaît-elle les mesures concrètes à prendre pour limiter ces risques ?

Priorités

Dans chaque collectivité, il existe certains groupes plus vulnérables que d'autres, des services plus indispensables que d'autres et divers aménagements qui revêtent une importance critique. Des priorités doivent donc être définies pour ceux de ces facteurs qui paraissent les plus importants. Parmi ces priorités, on pourrait par exemple inclure les suivantes :

1. Il faudrait que les groupes les plus vulnérables bénéficient d'une assistance spéciale en ce qui concerne la préparation et les mesures d'urgence à prendre après une catastrophe. Les personnes âgées, les familles qui ont plus particulièrement besoin d'une assistance et les personnes handicapées constituent déjà des groupes qui peuvent être pris en charge immédiatement.

2. Aucun effort ne doit être ménagé pour renforcer les services publics essentiels (notamment les hôpitaux, les services publics de distribution et les réseaux de communication), de façon à réduire au minimum les effets de la catastrophe et pour pouvoir répondre dans les plus brefs délais aux besoins de la population sinistrée.

Elaboration des plans

La préparation par écrit de plans à mettre en œuvre en cas de catastrophes est un aspect important de l'action préalable. L'existence de plans spécifiques est indispensable pour garantir que les mesures nécessaires seront

effectivement appliquées ¹. Il est utile de répéter ici que ces plans permettront une action plus concrète s'ils sont élaborés et tenus à jour en tant que partie intégrante des autres activités essentielles de préparation et d'atténuation, et s'ils ne sont pas considérés comme formant un tout cohérent et indépendant. Ces plans spécifiques ont l'avantage d'obliger les responsables à repenser les problèmes de façon positive et à réduire les incertitudes au minimum.

La planification préalable est indispensable à l'échelon national pour assurer la coordination globale des programmes, mais il est important également que des plans spécifiques pour les cas de catastrophes soient mis au point à tous les échelons administratifs et par toutes les parties qui seront appelées à participer aux opérations d'urgence. Mais les plus utiles sont incontestablement les plans élaborés à l'intention des collectivités locales. Il ne s'agit pas d'un effort de caractère exceptionnel qui relève de la seule compétence des organismes de secours en place ou des services centraux. Il s'agit d'instruments de travail dont doivent disposer chaque organisme, département, service, entreprise commerciale ou industrielle et institution. Dans la pratique, les services gouvernementaux clés et les organisations chargées des secours en cas de catastrophe (des secteurs public et privé) devront probablement jouer un rôle moteur.

L'élaboration de plans spécifiques pour les cas de catastrophe ne permet pas toujours de mieux orienter l'action menée après le sinistre. Bien souvent, ces plans sont rédigés et approuvés par les organismes officiels, puis classés et oubliés. C'est pourquoi il faudrait qu'ils comportent tous des dispositions obligatoires prévoyant leur mise à jour périodique. De plus, certains d'entre eux ont pour effet d'entraver la mise en œuvre des programmes plutôt que de la faciliter. Parmi les problèmes qui peuvent être une gêne à l'application effective des plans spécifiques, il faut citer les suivants :

- Hypothèses irréalistes quant aux conditions qui prévaudront probablement après la catastrophe ;
- Indifférence à l'égard des contributions potentielles d'autres organismes ;
- Méconnaissance de l'aptitude du grand public à faire face à la situation ;
- Manquement à la nécessité de réviser et de mettre à jour les plans ;
- Planification inadéquate en ce qui concerne les problèmes d'organisation internes ;
- Planification insuffisante des phases de prévention et de relèvement ;
- Omission des procédures de formation et des exercices de préparation.

Les plans spécifiques devraient être conçus de façon à couvrir une période plus longue que la phase de la réaction

immédiate au danger. Ils doivent comporter des mesures destinées à être prises :

- i) Au cours d'une longue période de préparation à la situation d'urgence;
- ii) Immédiatement avant la période d'urgence, dans le but d'alerter et de protéger la population;
- iii) Pendant et après la période d'urgence, dans le but d'alléger les souffrances et de répondre aux besoins immédiats;
- iv) Pendant la phase de relèvement (reconstruction), de façon que la collectivité retrouve une vie normale;
- v) Pour renforcer et encourager la prévention, afin de réduire les risques à l'avenir.

Comme ces plans sont mis au point à de nombreux échelons administratifs différents et par de nombreux départements et organismes différents, chacun d'entre eux doit être conçu exclusivement en fonction du service à fournir. Ils doivent cependant être mis au point à partir d'une base commune. Tout plan spécifique, qu'il soit conçu pour un hôpital, les services de la voirie, une organisation non gouvernementale ou toute autre institution, doit permettre de répondre à six catégories de problèmes d'ordre général, à savoir :

1. HYPOTHÈSES DE DÉPART

Tout plan spécifique pour les cas de catastrophe doit indiquer explicitement les hypothèses à partir desquelles il est établi. Ces hypothèses doivent porter sur les effets prévisibles de la catastrophe, une projection des besoins probables et la réaction vraisemblable du grand public, des services officiels et des groupes appartenant à la collectivité. Il peut être extrêmement utile de documenter certaines de ces hypothèses de départ en se référant à des faits historiques. Ainsi, un manuel concernant les catastrophes a été publié à Sri Lanka, dans lequel chaque série de recommandations est accompagnée d'un descriptif intitulé « Enseignements tirés du cyclone de 1978 » où sont résumées les principales péripéties de cette catastrophe. Toutefois, il est essentiel que le plan soit orienté vers l'avenir, car il est peu probable que les prochaines situations d'urgence soient de simples répétitions de l'expérience passée.

2. OBJECTIFS

Les plans spécifiques doivent préciser leurs objectifs. Ceux-ci peuvent aller des instructions détaillées aux directives générales, selon la nature du service à fournir. Les objectifs précis sont généralement plus utiles que les considérations générales, mais des plans excessivement détaillés risquent d'aller à l'encontre du but recherché, par manque de souplesse dans les situations exceptionnelles. Plus un plan spécifique est long et compliqué, moins il a de chances d'être appliqué.

3. AUTRES MESURES

Des problèmes d'organisation interne sont à l'origine de bon nombre des difficultés que suscitent généralement

¹ UNDRO, *Prévention et atténuation des catastrophes : le point des connaissances actuelles*, vol 11, « Aspects relatifs à la planification préalable », Genève, Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, 1984.

les réactions immédiates face à une catastrophe. Tel est notamment le cas quand un département ou une institution se croit brusquement obligé d'engager un personnel supplémentaire nombreux pour exécuter des projets qui n'ont pas été étudiés ou élaborés à l'avance et qui ne bénéficient d'aucun appui administratif ou technique. Les problèmes d'organisation qui doivent nécessairement être abordés concernent la gestion des projets, la circulation des informations et l'appui administratif.

Gestion des projets

La planification des opérations futures de gestion soulève des difficultés, surtout si ces opérations risquent de se multiplier brusquement. Elle doit s'appuyer sur une projection réaliste des conditions dans lesquelles les projets devront être réalisés.

Il est important pour la bonne gestion d'un projet que l'on définisse les principes qui sous-tendent le programme dans lequel le projet s'inscrit. L'énoncé de ces principes devrait comprendre une définition des objectifs assignés au service envisagé et de l'esprit dans lequel le programme a été conçu, et un exposé des raisons qui ont justifié le choix de cette ligne de conduite. Par exemple, un programme élaboré avec le souci d'encourager l'autosuffisance met en valeur l'esprit de participation et tend à appuyer les mesures qui auront un effet bénéfique à long terme. Par contre, si le programme est uniquement axé sur l'assistance extérieure à court terme limitée à la période d'extrême urgence, il aura des conséquences très différentes, et tout programme fondé sur des principes mal définis ne peut que créer des problèmes.

Mais il existe d'autres problèmes de gestion qu'il convient d'aborder dans un programme spécifique, notamment :

- La formation du personnel chargé de la préparation aux catastrophes ;
- Les techniques d'évaluation des besoins ;
- Les principes directeurs permettant d'identifier les activités nouvelles ;
- Les directives pour la mise en œuvre du programme ;
- Les mécanismes à utiliser pour demander un appui technique supplémentaire ;
- L'établissement des rapports d'activité ;
- Les propositions de mettre fin aux programmes d'urgence ou de mettre en œuvre des programmes de transition ;
- Les plans concernant l'évaluation du projet et les activités consécutives.

Circulation des informations

Il faut tout particulièrement veiller à ce que l'information circule entre les autorités responsables, les autres organisations et le grand public. Mais le courant d'informations ne doit pas être à sens unique : la réussite des programmes dépend également des informations et des observations reçues en retour de la population.

Appui administratif

Il faut également prévoir les changements administratifs qui interviennent dans les organisations appelées à intervenir au moment d'une catastrophe. Parmi les problèmes administratifs dont il faut impérativement tenir compte dans les situations d'urgence, on peut citer les suivants :

- i) La définition des rôles et des attributions ayant une importance décisive (ici, on se réfère aux postes et non pas aux personnes) ;
- ii) La nécessité d'une décentralisation ;
- iii) L'estimation préalable de l'appui administratif supplémentaire qui peut devenir nécessaire ;
- iv) La mise au point d'une politique du personnel applicable aux agents qui interviennent dans des situations d'urgence ;
- v) La mise au point de procédures décisionnelles souples ;
- vi) La définition de procédures permettant de faire face à la brusque augmentation des effectifs ;
- vii) L'élaboration de principes directeurs pour le choix et la formation du personnel nouveau, et l'appui à lui fournir ;
- viii) Les conséquences des modifications structurelles intervenues dans l'organisation à la suite du recrutement de personnel supplémentaire et de la création de nouvelles fonctions ;
- ix) La nature des rapports administratifs à soumettre ;
- x) Les procédures de virement de fonds et les systèmes de contrôle financier.

4. PRISE EN CONSIDÉRATION DES ACTIVITÉS D'AUTRES ORGANISATIONS

Il arrive fréquemment que les plans spécifiques d'action en cas de catastrophe soient élaborés comme si l'institution responsable était la seule qui pouvait être appelée à intervenir. Il reste que les plans qui tiennent compte des projets et des contributions des autres parties intéressées sont ceux qui donnent concrètement les meilleurs résultats.

5. CONSIDÉRATIONS TECHNIQUES

La plupart des services requis en cas de catastrophe exigent que l'on tienne compte de certaines considérations techniques spéciales, lesquelles n'entrent pas en ligne de compte en temps normal. Les problèmes techniques à prendre en considération dans un plan spécifique sont tous ceux qui intéressent des aspects précis des activités de préparation aux catastrophes et les réactions immédiates au danger. Il peut être utile de pouvoir se référer à une documentation technique afin de disposer d'une base factuelle plus solide pour les décisions qui s'imposent, et d'éviter le plus possible de prendre des décisions fondées sur des mythes ou des hypothèses hasardeuses.

Par exemple, des plans spécifiques concernant les entrepôts de produits alimentaires pourraient comporter diverses dispositions destinées à limiter les dégâts, notamment

des recommandations concernant l'emplacement des entrepôts et les prescriptions techniques des bâtiments, ainsi que la nécessité de maintenir les réserves à un certain niveau pour assurer les approvisionnements de secours, de veiller à ce que l'on dispose de stocks suffisants de bâches et d'autres matériels indispensables en cas d'urgence, de cabinets et de classeurs de protection pour les dossiers et les fournitures de bureau, et d'assurer une bonne formation aux différents personnels chargés de la coopération, de la gestion des stocks, de la surveillance des entrepôts et, en général, de l'application des mesures d'urgence.

6. FORMATION ET SENSIBILISATION DU PUBLIC

L'impact des programmes de formation sera probablement d'autant plus puissant que ces programmes seront incorporés dans les programmes de formation normaux des diverses organisations. Les exercices d'alerte sont un excellent moyen de familiariser les habitants avec les tâches qu'ils auront peut-être à remplir, et d'identifier les problèmes qui risquent de se poser.

7. RÉVISION ET MISE À JOUR DES PLANS

Les plans spécifiques ne donneront les résultats concrets attendus que s'ils sont périodiquement révisés et mis à jour pour tenir compte des changements intervenus dans les organisations, des modifications que les autres institutions peuvent avoir apportées à leurs propres plans et programmes d'action, et de l'évolution normale de toute collectivité. Il n'est pas nécessaire que les plans spécifiques soient particulièrement longs. D'ailleurs, plus ils sont longs, moins ils ont de chances d'être appliqués. Comme on l'a déjà souligné, il faut éviter les plans spécifiques trop précis qui risquent de mal s'adapter à certaines situations imprévues. L'énoncé des principes de base ou des directives générales permet au responsable de la mise en œuvre de prendre les initiatives qui peuvent s'imposer. Il est préférable que le rôle et les attributions de chacun soient déterminés en fonction du poste et non de la personnalité de celui qui l'occupe, dans la mesure où les titulaires changent fréquemment.